

LA POLITICA EN LA FRONTERA: INMIGRACION Y PARTIDOS POLITICOS EN ESPAÑA DURANTE 1996

CARLOS N. CELAYA *

El artículo es un análisis de la respuesta política a la inmigración, tomando como referencia el año 1996

De un lado, se reseñan las claves de los discursos que los principales partidos políticos (PSOE y PP) presentaron en las elecciones legislativas del mes de marzo de aquél año.

Del otro, se estudian los principales enfoques que los representantes políticos ofrecieron en diferentes situaciones a lo largo del año, en las que la inmigración se presentó como un problema en la toma de decisiones. Las expulsiones de Melilla, los problemas en la prestación de servicios sociales o los errores de la política inmigratoria sirven de ejemplos con los que dibujar una parte sustancial del debate migratorio en España.

Ambos, el discurso de la alta política y el debate en los espacios locales, nos ayuda a entender los principales retos y las tremendas debilidades de la respuesta política a la cuestión extranjera.

* Periodista. Investigador en el TEIM. UAM.

A modo de conclusión, en el artículo se presentan algunas explicaciones a la dificultad que tienen los partidos para atender al asunto.

The article is an analysis of the political response to immigration in Spain, taking the year 1996 as a reference.

Firstly, the key points of the campaign speeches made by the principal Spanish political parties (PSOE - Spanish Socialist Party; PP - Popular Party) during the legislative elections in March of 1996 are analysed.

Secondly, the principal approaches of the political representatives in response to different situations in which problematic immigration issues required the taking of certain decisions are studied. The expulsion of immigrants from Melilla, problems in social service assistance or errors in immigration policy serve to illustrate a substantial part of the immigration problem in Spain.

Both the position of the high political spheres and the debate in local spaces help us to understand the principal challenges and the enormous weaknesses of the political response to the question of foreigners.

In conclusion, the article offers some explanations as to why political parties have such difficulties in dealing with the problem.

1. INTRODUCCION

HAY años que pueden resultar muy intensos para algunos asuntos. Para la inmigración, así fue 1996. En esos doce meses coincidieron dos momentos interesantes para abordarla políticamente. Durante las elecciones generales, se reflexionó algo sobre la extranjería y los partidos avanzaron en la construcción de un en-

foque ante el fenómeno. Durante la expulsión de un centenar de irregulares de Melilla, un caso extremo pero recurrente, se actuó implacablemente sobre la presión de los flujos y se percibió que para detenerlo el Estado está dispuesto a hacer lo que sea. En ambos fue revelador constatar el peso grave que sienten los representantes de los dos principales partidos políticos, PSOE y PP, por ser guardianes responsables de la frontera y cómo esa circunstancia impregna su discurso, su obra y condiciona irremediabilmente su forma de posicionarse ante los inmigrantes.

Las elecciones generales de 1996 nos sirven para identificar qué claves son importantes en la discusión política sobre la inmigración. Eso permitirá, en la primera parte de este artículo, desgranar los enfoques conceptuales y las formas con las que los grupos políticos proponen gestionar cuestiones tan diversas como la educación, la asistencia social o la situación en el mercado laboral de los inmigrantes. El otro episodio, la expulsión de Melilla, mostró las fuerzas y las presiones que mueven el discurso de los partidos. Mientras la convocatoria electoral fue el escenario en el que los partidos mostraron lo que podían ofrecer ante los retos que plantea la convivencia diversa y conflictiva que se consolida en la comunidad, la acción que se emprendió en la ciudad fronteriza mostró que la oferta de los grupos políticos siempre estará supeditada al imperativo de ser implacable (o parecerlo, al menos) en la defensa de los límites continentales.

Los dos hechos nos dicen mucho sobre la debilidad con la que los partidos se acercan a la inmigración, las presiones a las que están sometidos y la sensación de impotencia que dejan en los ciudadanos con un discurso que sólo destaca y sólo se justifica por la responsabilidad que le ha sido atribuida a España como vigilante. En esto los dos principales partidos mantienen un consenso nacido de la obligación inevitable de velar por la pureza del espacio Schengen.

Antes de entrar en aquellos dos episodios y en algunas de sus claves recordaremos las elecciones de 1993, cuando la inmigración empezó a adquirir otra dimensión en el discurso de los partidos y cuando adquirió, además, su estatuto de materia electoral.

2. LAS ELECCIONES DE 1993 Y EL CONSENSO EN TORNO A LA FRONTERA

Desde 1984 y 1985, años en los que se confeccionan las normas jurídicas destinadas a responder a los entonces incipientes flujos migratorios, los partidos han tenido varias convocatorias electorales para hacer oír su voz en los asuntos de extranjería. Casi nunca lo han hecho. En los primeros años de esta década (las elecciones municipales de 1984, las legislativas de 1986, las autonómicas de 1987...) la afluencia de extranjeros era tan pequeña que no vieron la necesidad de elevar a la categoría de asunto debatible algo que podía quedar circunscrito a la acción asistencial para los recién llegados o a la policial para quienes deseaban entrar sin cumplir los requisitos.

Naturalmente, a medida que ha pasado el tiempo y el poblamiento extranjero se ha hecho más evidente, los partidos políticos han definido con más precisión sus propuestas. Y ya en 1993 la inmigración había tomado cierto cuerpo en los programas electorales. No fue porque sí. La memoria de los políticos estuvo marcada en aquellos días por hechos nuevos y muy concretos para la sociedad española. En el verano de 1992 se vivió una verdadera crisis de las pateras que puso en alerta a la comunidad de lo que significa vivir en un espacio fronterizo¹ y a finales de ese

¹ Tras la regularización del año 1991, se obtuvo una imagen más ajustada de cual era la realidad inmigrante. Ya en ese verano hubo algunas noticias sobre el arribo de pateras. Pero fue durante el verano de

mismo año un asesinato racista, el de la dominicana Lucrecia Pérez, perpetrado por un grupo de ultras (el autor material fue un miembro de las fuerzas de seguridad del Estado) mostró que la reacción violenta a la presencia inmigrante no era monopolio de los países más norteños de la Unión.

Los principales partidos no pudieron obviar por más tiempo que la presencia extranjera se había convertido en un asunto estructural, lo que exigía de ellos propuestas y discursos más complejos. En 1993, los partidos asumen una nueva realidad que venía siendo repetida por expertos de distintos ámbitos². Pero lo hacen concentrados en el aspecto más urgente y perentorio del fenómeno: la seguridad del territorio en un Estado limítrofe. El aspecto en el que se sienten examinados por el resto de la Unión. Abandonaron, sin embargo, para tiempos venideros reflexiones de mayor calado sobre lo que la inmigración implica en la organización social.

Los dos partidos estaban en una situación incierta ante la posibilidad de ganar el poder Ejecutivo. El PSOE estaba en el Gobierno y parecía abocado a abandonarlo tras los comicios. El PP, por el contrario, parecía tener posibilidades de entrar en la Administración central, aunque bastante escasas. Ambos, en todo caso, se centraron en una sola idea: el control de las entradas y la gestión de los flujos es la tarea principal que debe abordarse en España. Otros puntos de debate, como la educación, la vivienda o

1992 cuando la opinión pública constató con más claridad la dimensión del flujo de inmigrantes marroquíes que llegaban a España.

² Durante los primeros años de esta década de inmigración a España los líderes políticos y sociales le atribuían con frecuencia al fenómeno un carácter transitorio. Una de las primeras publicaciones sobre la inmigración en España la hizo hace diez años el Colectivo Ioé. En ella se advertía el carácter estructural de las migraciones hacia España y se confeccionaba un concepto muy repetido posteriormente: España ha dejado de ser un país de emigración para convertirse en un país de inmigración. «Los Inmigrantes en España», Colectivo Ioé, Ed. Documentación Social, *Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, Caritas Española, Madrid, enero-marzo 1987.

la asistencia social, podían ser arriesgados ante la percepción de los ciudadanos.

Así, irán abordando las preocupaciones fundamentales que se producen en la frontera. El PP, en un documento ad hoc de siete puntos elaborado para aquellos comicios, se propone cambios en el reglamento de aplicación de la Ley de Asilo y Refugio con el fin de hacer más selectivas las entrevistas, agilizar los trámites para conceder o denegar el derecho de asilo y evitar situaciones legales paradójicas³. El PSOE, por su parte, llevaba también en su programa la necesaria modificación de la reglamentación de Asilo, que introdujo posteriormente en 1995, poco antes de abandonar el Gobierno de la nación. La consecuencia de ese cambio normativo (y de esa preocupación de los dos partidos) fue que en 1995 se redujo drásticamente el número de solicitantes de refugio y que en 1996, nuevamente, hubiera aún menos demandantes.

Desde luego hubo referencias a la convivencia entre españoles y quienes vivan o vengan aquí. Pero el peso de la frontera era tal⁴ que los dos partidos, a pesar de sus reflexiones parecieron impelidos a garantizar, con toda su artillería electoral, la seguridad de la soberanía públicamente. Y así, cada vez que se hacía una mención a planes para facilitar la inserción de los nuevos pobladores en este espacio o en aquel, se volvía inmediatamente a la «doctrina» de la vigilancia que impone la responsabilidad de formar parte de la Unión Europea. Es interesante mencionar que en

³ En 1995 se firmaron 17.000 decretos de expulsión, según publicó La Vanguardia el 16 de agosto de 1996 con datos de Anuario del Ministerio del Interior, pero sólo 3.000 se pudieron ejecutar. Era moneda corriente antes de la modificación de la Ley de Asilo que cuando un irregular detenido declaraba ante la justicia su intención de salir del país para regularizar su situación en el Consulado español era puesto en libertad, lo que imposibilitaba ejecutar la expulsión.

⁴ Ver más datos en «La inmigración en el discurso esquivo de los partidos políticos», CARLOS CELAYA, en *AWRAQ, Estudios sobre el Mundo Árabe contemporáneo*, vol. XIV, Madrid 1993, pp. 227-251.

aquellas elecciones el Partido Socialista introdujo en su Manifiesto Electoral referencias explícitas hacia la presencia de inmigrantes como un factor de progreso, pero acto seguido señala también la necesaria «fiscalización del estatuto de refugiado para impedir la utilización fraudulenta de esa condición. El control de la condición de refugiado así como las políticas de cuotas o los procesos de entrada legal (el caso de la reagrupación familiar) son los ejes de las propuestas socialistas. «Hay límites económicos y sociales en el número y la cualificación de los inmigrantes que la sociedad puede acoger» se dice en el programa electoral. Un límite «inevitable», se añade, dadas las circunstancias económicas y sociales del país y «la cualificación de los inmigrantes que nuestra sociedad puede acoger»⁵. En el PP encontramos también una actitud similar. En 1991 un ex militante comunista y responsable del PP en la materia elaboró un documento interno denominado «El PP ante la Inmigración. Una propuesta realista.» En aquel esquema, que aspiraba a ser la base desde la que los conservadores debían elaborar su discurso, se mencionaban propuestas como la de «instituir órganos de participación de los inmigrantes en el ámbito municipal, autonómico y estatal que actúen como interlocutores válidos de la Administración en esta materia, supervisando la aplicación de la nueva ley y el respeto a los derechos de los inmigrantes» o incluso aspectos novedosos en aquellos días como poner en marcha «un vasto programa de formación de funcionarios de las diversas administraciones que vayan a tener contacto directo con la problemática inmigrante». Cuando llegó la hora de moverse en la arena electoral y de hablar directamente a los ciudadanos, el documento se esfumó, y tomaron protagonismo, como en el PSOE, las reflexiones sobre los flujos ilegales o el fraude en las solicitudes de estatutos de asilo. Entre las medidas que el PP propuso en los comicios de aquél año estaba la reforma de la Ley sobre derechos y deberes de los extranjeros en

⁵ Manifiesto Electoral del PSOE, p. 8, punto 1.3.

España, en su artículo 26.3 ⁶ con el fin de facilitar las expulsiones de extranjeros incurso en ciertas causas delictivas.

Las elecciones de 1993 aportaron dos elementos para el debate sobre la inmigración en España que conformaron un anticipo de lo que ahora podemos observar. De un lado, que el imperativo para los gestores políticos es mantener a raya la presión externa de los flujos migratorios en lugar de organizar su presencia interna. De otro lado, y quizás más significativo, que también en España, aún con una cantidad relativamente escasa de extranjeros residiendo en el territorio, el valor electoral de la inmigración es importante. Y que los discursos que destacan sus elementos negativos o positivos se alternan según el objetivo electoral. En España, los altercados entre inmigrantes irregulares han servido para justificar expulsiones que demostraban los atributos del Estado a la hora de proteger la soberanía, y al mismo tiempo, el establecimiento de la inmigración ha sido descrito como una aportación a nuestra riqueza y como prueba palpable de nuestro progreso. Toda una lección para el futuro más inmediato. Y todo un riesgo.

3. EL NUEVO ENFOQUE DE LA INMIGRACION EN LAS LECCIONES DE 1996

Si en las elecciones de 1993 el control de la frontera y la gestión de los flujos eran la síntesis de casi todas las preocupaciones que se planteaban los principales partidos, en los comicios de 1996 se da un nuevo escenario, un cambio, que aún sin romper el consenso fronterizo que hemos alu-

⁶ Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, de julio de 1985, *BOE* 21-07-1985

dido marca una nueva época para el debate sobre la extranjería.

Los partidos políticos en esta última convocatoria dieron un salto hacia consideraciones menos «aduaneras» y más atentas a las fricciones que surgen dentro de la comunidad. Al llegar las elecciones de 1996, los partidos políticos ya no se encontraron sometidos al efecto «sorpresa» que supuso la inmigración a principios de los noventa para la sociedad española. Más de una década con una normativa instaurada y organizada en materia de extranjería es un tiempo suficiente para vislumbrar las principales demandas sociales que genera la presencia de extranjeros en España. Los dos partidos se han hecho más «sofisticados» en su forma de enfrentarse a la extranjería, y por ello se diferencian más en las propuestas y en las reflexiones.

Abordaré primero el caso del Partido Socialista y ello por dos razones. La primera, porque en términos formales es el grupo político que más espacio dedica a estos nuevos pobladores. Y, en segundo lugar, porque su largo periodo en el poder y en plena ebullición de la cuestión extranjera les ha servido sin duda para afinar más su oferta. En segundo lugar me referiré al programa electoral del PP, sustancialmente más reducido que el del PSOE y en el que el enfoque dominante sigue siendo, como en las elecciones de 1993, la preocupación por la frontera.

El discurso de los socialistas. La inmigración se integra en el programa del partido en un capítulo titulado *España somos todos*, en el que se hace referencia a la solidaridad entre grupos sociales y segmentos de la comunidad. La declaración introductoria que abre el subcapítulo dedicado a los extranjeros es toda una concepción de la inmigración que no se había hecho explícita antes. «Los *nuevos ciudadanos* que escogen nuestro país como una nueva residencia quieren y deben formar parte de nuestra sociedad. La manera de facilitárselo es promover, para ellos, la mejor y más rápida integración en *plenitud de derechos y deberes*

ciudadanos desde el *respeto a sus culturas* de origen», se afirma en el programa electoral del PSOE⁷.

Nuevos ciudadanos es una categoría asociada a la dimensión de poblamiento que posee el flujo de extranjeros y que a duras penas era reconocida antes. Es de hecho, el reverso de la moneda que se intercambiaba durante los primeros años de la década inmigratoria. En aquellos días, políticos y líderes de opinión se esforzaban en razonar la inmigración como un asunto transitorio: los extranjeros, se decía, están de paso. Con la denominación de Nuevos Ciudadanos los socialistas (consciente o inconscientemente) se alejan de enfoques que ensalzaban la tolerancia —la condescendencia con el que es externo— y se acercan a la consideración de igualdad, según el planteamiento de la cuestión que ha hecho Javier de Lucas⁸. La apuesta de los socialistas por una idea amplia de ciudadanía se lleva con coherencia hasta sus últimas consecuencias: la integración sólo se produce «en plenitud de derechos y deberes ciudadanos», aunque se aclara, «desde el respeto a las culturas de origen».

Un tercio de las propuestas electorales que hacen los socialistas al colectivo de inmigrantes se refieren a los «derechos civiles y la participación». Los socialistas proponen a los hijos de inmigrantes nacidos en España y a los inmigrantes con un establecimiento permanente trámites sencillos para adquirir la nacionalidad. La concesión de ésta, en la medida que equipara absolutamente la carta de derechos entre extranjeros y oriundos, supone en sí misma la eliminación de debates más complejos sobre la igualdad de derechos fuera de un marco nacional. En el programa de los socialistas, no obstante, se apuesta también por mecanismos que faciliten la integración de los extranjeros sin el recurso a la nacionalidad. Una de las ofertas es agilizar

⁷ Programa Electoral PSOE para 1996, p. 89, *Derechos Civiles y participación*.

⁸ Ver JAVIER DE LUCAS: «El racismo como coartada» en *Derechos de las Minorías y de los grupos diferenciados*, Ed. Escuela Libre Editorial, Fundación ONCE, Madrid 1994, pp. 20-21.

los trámites para la reagrupación familiar de los inmigrantes. Un derecho contemplado en la legislación pero cuya administración se ejerce de tal forma que termina siendo un obstáculo más a emigrar y un arma de presión disuasoria⁹. El derecho al voto para los extranjeros, posiblemente el nudo central de este debate, sigue restringido en el programa socialista al espacio municipal y a la reciprocidad en la concesión de idéntico derecho para los españoles que habiten en los países de origen de los emigrantes¹⁰.

El segundo aspecto en el que los socialistas se han concentrado a la hora de dar respuestas a la inmigración en España es en lo referente al mercado laboral, a la posición de estos trabajadores en el mercado de empleo y los beneficios que pueden disfrutar del sistema de Bienestar social. Al fin y al cabo en la literatura sobre integración de los migrantes el mundo del trabajo es casi siempre el espacio en el que la integración adquiere un significado más potente¹¹. Un compromiso genérico como «facilitaremos la inserción de los inmigrantes en el mercado de trabajo» es el que establecen los socialistas como mecanismo de convivencia entre los nuevos pobladores y los habitantes oriundos. Hay que recurrir al documento titulado *Plan de integración social de los inmigrantes*, aprobado por el Consejo de Ministros el 2 de diciembre de 1994 para encontrar ma-

⁹ En el Informe realizado por Bernabé López García ante la Subcomisión Parlamentaria sobre Extranjería, se menciona el conflicto legal que supone la dificultad en acceder a los visados de reagrupación familiar para los marroquíes, que terminan engrosando las filas de irregularidad o recurriendo, como en 1996, a procesos reguladores, a pesar de tener derecho a su vía específica de documentación.

¹⁰ Marruecos es bastante reticente a la posibilidad de que sus ciudadanos ejerzan el derecho de voto en las elecciones municipales. Un camino tal suele llevar a una integración mayor que puede desatender los lazos con el país de origen: a la larga, las transferencias de remesas a las familias.

¹¹ Ver más reflexiones en este tema en CARLOTA SOLÉ: *Discriminación racial en el mercado de trabajo*, Ed. Colección Estudios del Consejo Económico y Social, marzo 1995, pp. 66 y ss.

yores concreciones. Son buena parte de sus propuestas las que se recuperan en el programa socialista.

El mecanismo más ambicioso que el PSOE lanza para proteger la igualdad de los trabajadores extranjeros es facilitar «acuerdos entre las organizaciones empresariales y los sindicatos para que en la negociación colectiva se protejan los derechos laborales de los inmigrantes como trabajadores» a lo que añaden el propósito de perseguir «las irregularidades y discriminaciones que se puedan realizar». En este punto los socialistas introducen actores de relevancia social como empresarios y sindicatos en calidad de gestores junto al Gobierno de la participación de inmigrantes en el mercado laboral. De esta forma asuntos como los horarios destinados a oraciones o ritos religiosos, los periodos de ramadán en el caso de los inmigrantes musulmanes, la situación de los trabajadores temporeros del campo o los derechos sociales son materias en las que empresarios y sindicatos (se supone que con representación de los propios trabajadores extranjeros) deben aportar su capacidad de gestión, negociación y manejo de situaciones nuevas.

También proponen los socialistas la celebración de acuerdos bilaterales en materia de seguridad social con los gobiernos de las naciones emisoras de migrantes que residen en España. Es, de hecho, una propuesta para ampliar geográficamente el espectro de países que ya lo han suscrito y que son emisores de migrantes importantes como Marruecos, Perú o Filipinas. Naciones como República Dominicana, Senegal, Ecuador, cuya relación migratoria con España es reciente, no han firmado ningún acuerdo de este tipo aún.

El PSOE encara en 1996 algunos aspectos de la integración social de los inmigrantes. Se refieren en primer lugar a la vivienda buscando «el acceso de los inmigrantes a un alojamiento digno, en régimen de alquiler o propiedad». Es una propuesta que sintetiza algunas de las ideas lanzadas en el Plan de Integración Social de los Inmigrantes antes mencionado, y que va orientada a inscribir a los colectivos extranjeros en, por un lado, las políticas normali-

zadas de vivienda y, por otro, en las iniciativas contra la exclusión social (el chabolismo por ejemplo incide de forma superior entre la población extranjera que entre la nacional). Es importante señalar que en anteriores programas electorales no se habían hecho eco de una demanda siempre presente en las reivindicaciones del movimiento asociativo sobre la discriminación en el alojamiento. El de la vivienda es uno de los puntos más delicados en los debates locales: los lugareños, sobre todo los que están en edad de acceder a la primera vivienda, ven a veces como una medida de discriminación a favor de los extranjeros los planes municipales para tutelar pisos. Una buena muestra de la dimensión que puede adquirir la escasez de alojamiento para los extranjeros la da el último informe de la organización SOS Racismo¹².

El capítulo dedicado a Educación contiene cuatro propuestas que se refieren a algunos de los temas principales que afectan, bien a los menores inmigrantes, bien a la ya emergente segunda generación. El PSOE se compromete a facilitar becas y ayudas para que los hijos de los inmigrantes accedan al sistema educativo. Las ONG y los sindicatos de enseñanza han tenido en esto un protagonismo importante. Los casos en los que a los inmigrantes les era rechazada su solicitud de beca (con la imposibilidad de mostrar el DNI) se han ido denunciado desde hace dos años y especialmente a lo largo de 1996¹³.

¹² El último informe de la organización SOS Racismo refiere varios casos en los que se ha manifestado la discriminación de que son objetos los inmigrantes en el mercado de la vivienda. A veces pagando alquileres abusivos y otras careciendo totalmente de oportunidad para alquilar un alojamiento por su nacionalidad o por su «aspecto». *Informe Anual sobre el racismo en el Estado Español, editado por SOS Racismo*, pp. 83-90, Barcelona 1997.

¹³ Las denuncias de la discriminación que viven los inmigrantes al no poder acceder a becas de estudio a pesar de que la legislación les garantiza igualdad de derechos ha llegado a algunos parlamentos regionales como el de Madrid. La propia Consejería de Educación reconoció esa dinámica y trasladó la responsabilidad al Ministerio de Educación a través de una carta que Gustavo Villalpalos envió a la ministra Esperanza Aguirre antes de este verano.

Una mención interesante es la que se refiere a la enseñanza de la lengua de origen en la educación compensatoria, el programa de apoyo integrado en el sistema educativo que se dedica a equilibrar desigualdades en la formación. Actualmente, en varios programas de este tipo funciona ya este tipo de enseñanza, pero no en todos. Otro tanto se puede decir de la propuesta para enseñar el español a los inmigrantes, algo que ya funciona en muchos colegios en los que se concentran. Sin embargo cabe decir que ni en el Programa de los socialistas ni en su Plan de Integración se hace referencia a ciertas situaciones detectadas por los investigadores. Un buen ejemplo es el proceso de concentración de alumnos extranjeros en algunos, pocos, centros escolares, tal como ha analizado con pormenor Adela Franzé¹⁴.

Las propuestas de los populares. En estas elecciones el partido popular manejó similares mimbres que en los anteriores comicios. Bajo el título «Marginación social. Inmigración y Asilo. Refugiados» el PP sitúa la presencia extranjera en España y sus efectos sobre la comunidad en un espacio bien definido y delimitado: el de los extremos de la sociedad, en ese especie de arrabal que acumula a los desheredados del sistema. Algo que planeaba en el documento de siete puntos que ya hemos mencionado y que constituyó la base para la propuesta de política inmigratoria del PP en 1993.

Su concepción de la extranjería queda definida de forma clara: forma parte del «conjunto de ciudadanos que por especiales circunstancias se encuentran en situación de dificultad extrema o en situaciones de marginación que le impiden orientar su vida de forma efectiva hacia la plena integración», según el texto redactado por los expertos del partido. Se deriva de ello una concepción de la inmi-

¹⁴ En este punto ver «Sobre la Concentración escolar del alumnado de origen inmigrante: Estudio de un barrio de Madrid», *Memoria Final de Investigación*, Adela Franzé. Ministerio de Asuntos Sociales, Dirección General de Migraciones, Madrid 1996.

gración muy en el límite, como si no hubiese entrado del todo en la comunidad y como si sólo fuese una cuestión de marginación.

El PP encabeza su ideario en la materia con una declaración genérica de fidelidad al espíritu del Acuerdo de Schengen. Así, el PP afirma que promoverá la aplicación del convenio como «regulador básico de una política europea de inmigración». Una declaración que hace explícito el consenso al que ya nos hemos referido en varias ocasiones: la política inmigratoria de Europa está definida por el control fronterizo y su instrumento legitimador es el Acuerdo de Schengen, que delimita el campo de acción de los grupos políticos.

El mensaje lanzado por el PP no es en sí mismo novedoso y está dirigido tanto a una parte del electorado reticente ante el extranjero como a los observadores, sobre todo europeos. Sin embargo, es relevante que mientras en anteriores convocatorias electorales un punto como éste fuera el encabezamiento de los dos programas electorales de los partidos mayoritarios, en las elecciones de 1996 constituye precisamente la diferencia. No es que los socialistas excusen u olviden el imperativo de cumplir con el Acuerdo y que los Populares sean sus máximos valedores. La diferencia está más bien en que los primeros han logrado ampliar las expectativas para la política inmigratoria, donde los segundos la ciñen a su expresión inevitable.

Es sólo en segundo lugar cuando entra en escena la referencia al modelo de integración que se debe definir para las poblaciones extranjeras residentes en el país. Un modelo que no está explicado de manera singular o bajo un parámetro especial. Los conservadores proponen desarrollar «en colaboración con el resto de Administraciones Públicas un programa de integración de los inmigrantes ya establecidos y de sus descendientes en primer grado, en materias de empleo, educación, sanidad y protección social»¹⁵. Es de hecho la única referencia a la integración que

¹⁵ Programa electoral del PP, pp. 212-213

se hace en el programa. Hay que hacer notar, sin embargo, que no se hace referencia al Plan de Integración de los Inmigrantes que se puso en marcha en 1995 por parte del Gobierno socialista y, por lo tanto, nada sabemos sobre qué puntos considera el PP asumibles y cuales no, ni si se plantea una modificación del mismo o en qué términos.

Enlazando con las preocupaciones de los electores, el PP pone el acento en aquellos puntos que han tenido gran incidencia en los medios de comunicación. Asuntos prioritarios para la agenda inmigratoria/ exterior de España como la persecución de las mafias organizadas que introducen y emplean inmigrantes. No hay que olvidar que a la hora de confeccionar el programa, el contexto de los años 1994 y 1995 estuvo profundamente marcado por los flujos ilegales de extranjeros y el descubrimiento de las mafias que trafican con ellos. Y la asociación de la presencia inmigrante a la existencia de organizaciones delictivas ha sido muy recurrente para una parte de la opinión pública, de algunos medios de comunicación y de no pocos líderes políticos¹⁶.

Estos son los puntos que definen el grueso de la política inmigratoria que el PP se propuso llevar a la práctica tras las elecciones de 1996. Una política que se completa en su programa con una referencia a la Ayuda Oficial al Desarrollo como elemento capaz de frenar los flujos hacia Europa. Aunque no se expresa como un mecanismo de «retención» de los inmigrantes, es una doctrina bastante asentada entre los partidos políticos que la única forma de moldear la presión migratoria es el desarrollo de la región emisora de trabajadores y, de ahí, que cualquier política que impulse éste llevará a reducir la presencia extranjera en el continente.

¹⁶ Para el 39,9 por 100 de los españoles, según una Encuesta del CIS sobre actitudes de los españoles ante la inmigración, los extranjeros generan desconfianza. Una opinión tan clara no es aislable del goteo constante en el que líderes locales repiten una y otra vez que los forasteros ponen un problema de orden público. *Actitudes ante la inmigración*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, junio de 1996.

Una de las mayores apuestas programáticas que hace el PP se refiere a la política de refugio. Aquí tampoco es ajena la presión de ciertos medios de comunicación y un sector del electorado, seducido por la idea de que España recibe un espectacular flujo de solicitantes de asilo. En ello se recogen, de un lado, los conflictos que en estos últimos tres años se han registrado en este asunto: desde las largas listas de peticionarios del estatuto hasta el uso fraudulento de esas peticiones. Y, por otro lado, las demandas que en diferentes ocasiones han realizado organizaciones no gubernamentales o incluso organismos internacionales con sede en España. Los conservadores proponen acuerdos con ONG y con un organismo internacional, ACNUR, para mejorar el asesoramiento a los refugiados y «aplicar mecanismos de inserción social y de alojamiento para los acogidos». Una propuesta significativa conceptualmente por cuanto tiene de transferencia expresa a organizaciones externas al ámbito gubernamental de las acciones de asistencia social y de garantía jurídica para estos ciudadanos.

Recordemos que el epígrafe bajo el cual se presentan las medidas referidas a inmigración era «Marginación Social», en el que se englobaba el heterogéneo mundo de los segmentos más maltratados por el sistema económico, entre ellos un sector importante de los colectivos inmigrantes. Se señalaba al inicio de este apartado que el emplazamiento de partida del fenómeno migratorio se hace desde una situación de desigualdad. Nos parece un elemento a subrayar: no hay en el PP un enfoque de la inmigración como aporte colectivo, tratando de resaltar alguna de sus muchas ventajas para la salud económica del país o para la cultura que se teje en estos momentos. Más bien se la concibe como objeto de asistencia del Estado (o más exactamente de las ONG) en lugar de ser eventual sujeto de derecho.

El análisis de los programas electorales de los dos principales partidos políticos españoles nos permite resaltar dos elementos novedosos y que hacen del año 1996 un punto de inflexión respecto a la concepción política que

imperaba respecto a la extranjería durante finales de los años ochenta y principios de los noventa. De un lado, nos encontramos claramente con lo que podríamos denominar una *nueva apuesta* de los grupos políticos por el tema, lo que anuncia una nueva situación que se ha consolidado en la sociedad española. Tanto el Partido Socialista como el PP lograron valorar más y en una dimensión más compleja la inmigración y sus efectos en la comunidad. De otro, y como consecuencia de un cierto peso específico mayor del tema en el debate electoral, nos encontramos una *distancia* más amplia entre las proposiciones de una y otra formación política, aunque ello no se traduzca de momento en concepciones definidamente alternativas.

La inmigración como nueva realidad social ha ido cobrando una dimensión destacable a lo largo de la primera mitad de los noventa. Es sintomático, por ejemplo, que algunos informes de fundaciones y centros de análisis social sitúen la Inmigración entre uno de los factores que definen la sociedad española actual. En uno de los más recientes, el de la Fundación Encuentro, se plantean asuntos claves relacionados con la extranjería y se le reconoce su papel cada vez más importante para la cohesión social¹⁷.

La incorporación de la inmigración a los debates que tienen lugar en España se produce lentamente. Mientras durante los primeros años de la década, hasta las elecciones de 1993, la inmigración quedaba ceñida a ocupar un puesto poco significativo entre las preocupaciones de los ciudadanos —numerosas son las encuestas que en aquellos años mostraban una atención escasa por el tema—, con posterioridad a esos comicios la temática inmigratoria ha entrado más y más en los discursos políticos, en los programas de acción de los sindicatos y las ONG y en la realidad plasmada por los medios de comunicación. Desde entonces hasta ahora, la repercusión en la prensa se ha

¹⁷ Informe España 1996. Una interpretación de su realidad social. FUNDACIÓN ENCUENTRO: *¿Amenaza la inmigración nuestro tejido social?*, Ed. Centro de Estudios del cambio social, Madrid 1997, pp. 55-71.

multiplicado (la recopilación de noticias que hace la Organización Cipie constituye un buen medidor) y en los grupos humanitarios los departamentos o las acciones enfocadas a las necesidades sanitarias, educativas o asistenciales de los inmigrantes han ganado terreno.

Los partidos no podían permanecer impermeables a esta circunstancia y los programas electorales que se presentaron en 1996 son en cierta forma el punto y final de una época de mínimo interés respecto a la inmigración o, de otra manera, el punto de inicio de la definitiva incorporación de ésta al debate de las fuerzas políticas. Posiblemente debido a esa nueva situación en la que se entra un poco más en detalle sobre lo que los extranjeros representan, las diferencias entre los dos principales partidos políticos españoles han sido más acusadas ahora que en anteriores convocatorias. No estamos realmente ante una revolucionaria polémica entre derecha e izquierda sobre el modelo de integración de las comunidades extranjeras. Y desde luego bastante lejos aún del tipo de discusiones que se generan en otros países de la Unión. Pero, sin duda, la discusión ya no es tan sencilla como antes.

Para ambas formaciones, destinadas a protagonizar la alternancia en la Administración, el consenso para vigilar la frontera, ya lo hemos dicho, es un asunto clave. Sin embargo, en las elecciones de 1996 pudimos asistir a un debate más interesante que en otras ocasiones respecto a la respuesta que nos suscita la inmigración. Así, mientras el PP se limitó a enumerar algunas cuestiones más o menos bien conocidas por los votantes (la política de Schengen, la mafias de traficantes, la precariedad de los refugiados), el Partido Socialista trató de ir más allá apuntando a cuestiones que muestran una realidad más variada que el mero riesgo para la aduana de los flujos de extranjeros.

Las referencias que antes hemos descrito en la oferta socialista sobre los derechos civiles y la nacionalización como instrumento de integración constituyen en sí mismas apuestas por una forma de entender la extranjería que supera anteriores planteamientos. Y se contraponen con la

visión más lineal que los conservadores tienen del tema. Si nos atenemos a las propuestas electorales, mientras los socialistas parecen centrarse más en las derivaciones sociales que implican las segregaciones en la Escuela, la vivienda o el mercado laboral (y en los riesgos para la cohesión social que ello supone) los conservadores conciben el fenómeno en los márgenes de la comunidad y, por tanto, en los márgenes del debate.

No se puede decir que se estén construyendo dos modelos alternativos de responder a la inmigración. Ambos partidos no sólo comparten, ya lo hemos dicho, la necesidad imperiosa de demostrar su eficacia en el control de la frontera, sino también una debilidad que les impide construir un discurso efectivo y ordenar la administración del fenómeno. Las numerosas ocasiones en las que un problema es rebotado de un ministerio a una consejería, a una concejalía o en sentido precisamente inverso muestran que sólo la descoordinación administrativa es ya un hueco que dificulta la realización de políticas.

Con todo, sí se ha notado una diferencia y responde en buena medida a la forma en la que los socialistas han construido su enfoque del fenómeno. El PSOE en este tiempo ha sabido rodearse de algunas organizaciones que sirvieron de canales para identificar lo que sucede y cuáles son los problemas reales. Su vinculación, desigual en el tiempo, a la Plataforma que agrupaba grupos como los dominicanos de VOMADE (Voluntariado de Madres Dominicanas en España), los marroquíes en ATIME (Asociación de Trabajadores Inmigrantes Marroquíes en España), AMAL —una pequeña escisión femenina de ATIME— los guineanos de MALEVA ha servido para que se canalizaran hacia el partido inquietudes y situaciones reales que han sido moldeadas posteriormente. Esta sintonía entre ONG y partidos (el PP en el caso de la inmigración ha estado totalmente ausente) ha tenido que dar sus frutos (para los socialistas como para IU, muy unida también a algunos grupos extranjeros) y se ha visto en sus programas electorales. No ha sido ese el caso del PP, como hemos dicho. Para ellos el principal ma-

nancial de apreciaciones en torno a la inmigración ha venido de las opiniones de electores y de los responsables de política municipal o regional tales como Alcaldes, Tenientes de Alcalde, concejales de distrito, responsables autonómicos de asuntos sociales, sanidad o Educación. Al final del artículo volveremos sobre este punto.

4. LAS CRISIS EN LA FRONTERA: LAS EXPULSIONES DE MELILLA

Durante el verano de 1996 los periódicos se volcaron en la cobertura de un caso que iba a generar uno de los mayores debates que se recuerdan en España sobre la inmigración. Fue un debate viciado por lugares comunes y planteamientos defensivos pero ilustró como pocos la capacidad que tienen (que no tienen) los partidos para encarar el fenómeno. La muerte, unas semanas después de la crisis de Melilla, de 27 marroquíes en una patera hundida en aguas del Estrecho no provocó la misma discusión.

Hay una fecha clave que nos sirve de antecedente. Es el 11 de octubre de 1995, cuando más de doscientos cincuenta inmigrantes (que llegarán a superar los 300) cobijados en las Murallas del Angulo, en pleno centro de la ciudad de Ceuta, se sublevaron por su situación y se generaron disturbios que hicieron sonar la señal de alarma. Hubo setenta y nueve heridos y una detención masiva de los irregulares (subsaharianos y argelinos en su mayor parte). Fue una ocasión importante a cinco meses de unas elecciones para que las instituciones, no tanto los partidos, pusieran de manifiesto las prioridades electorales. El alcalde presidente de Ceuta, Basilio Fernández apunta el 14 de octubre: «Vivimos en una ciudad de 19 kilómetros cuadrados (...) Es una cuestión de espacio que no se puede compartir»¹⁸. Desde la administración central se propone

¹⁸ *El Mundo*, 14 de octubre de 1995

crear un establecimiento de los inmigrantes fuera del perímetro de la ciudad. La delegada del Gobierno, Carmen Cerdeira, anunciará varias veces que la presencia de irregulares finalizaría antes de diciembre. El resultado no fue el esperado. Unos 230 inmigrantes pasarán a la península acogidos por ONG y por particulares. Otros, unos 85, permanecerán en el antiguo campamento de Calamocarro y poco a poco se crea un asentamiento más marginal: en la Tierra de Nadie, donde se llegarán a acumular una cuarentena de irregulares, vigilados por las policías de España y Marruecos. La situación en Ceuta parecía tan extrema que el Alcalde de la ciudad llegará a pedir la intervención del Ejército y agitará en una carta al nuevo delegado del Gobierno y al nuevo ministro del Interior el fantasma del conflicto: «Algunos de los inmigrantes que se erigieron en agitadores y cabecillas del conflicto se encuentran de nuevo en el campamento» escribirá.

Así estaban las cosas en Ceuta cuando el 21 de junio de 1996 un operativo policial pone en marcha la expulsión de 103 inmigrantes irregulares que estaban acumulados en Melilla. Desde abril de ese año se iba formando una verdadera bolsa de irregulares. Unos en el centro de Lucas Lorenzo y otros en el patio del Hospital de la Cruz Roja. En junio ya eran 180¹⁹. A los medios de comunicación llegaban informaciones constantes sobre la situación que se vivía en la ciudad. Y una reyerta el día 17 de junio en el centro de refugio desencadenará la crisis. Nuevamente, se reproduce un enfrentamiento similar al que tuvo lugar en octubre de 1995 en Ceuta. Nuevamente, las fuerzas políticas a través de las instituciones que comandan, situarán el debate. El alcalde de Melilla, Ignacio Vázquez, consciente del sentimiento molesto de sus electores, dirá: «Mientras se les esté dando cobijo y atendiendo sus necesidades más perentorias, pueden pasar desapercibidos y alargarse su situación en el tiempo».

¹⁹ Datos extraídos del Informe Anual sobre el Racismo en el Estado Español de la organización SOS Racismo, pp. 145-146.

En apenas cuarenta y ocho horas se detuvieron, se identificaron y se expulsaron a más de un centenar de inmigrantes de Melilla. Se sabe que había ciudadanos nigerianos, cameruneses, guineanos y hasta de trece nacionalidades diferentes. Al parecer hubo verdaderas dificultades en identificar a los irregulares. Informantes de las asociaciones *Acoge* así como personas cercanas a la operación así lo corroboran.

La expulsión colectiva de junio en Melilla tuvo un antecedente cinco años antes, cuando en 1992 se percibió de forma clara como la acumulación y expulsiones de inmigrantes son armas en manos de los responsables que captan la temperatura de la opinión pública. La razón de que fuera el escenario de Melilla y no el de Ceuta el seleccionado para un dispositivo disuasorio (mostró la fuerza del Estado en defender la soberanía) tiene una explicación al menos: el V centenario de la ciudad no era motivo de alegría para Marruecos que se movilizó con el fin de impedir grandes fastos y grandes celebraciones. Acceder a las demandas del alcalde —y se supone que a las de los electores— era una forma de compensación.

Los inmigrantes de Melilla fueron repartidos entre el Centro de Internamiento de Málaga, el Centro juvenil de Mollina (perteneciente al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) y una comisaría malagueña. Desde allí serán expulsados los días 22 y 23 de junio.

La crisis de Melilla constituyó durante varias semanas un espacio en el que los partidos mostraron que el debate fundamental sobre la inmigración se produce a propósito del control de la frontera. Y cuando peligraba, todo lo demás parece secundario. Distintos responsables políticos justifican la operación y su secreto amparándose en la seguridad nacional y en la negociación que se llevaba a cabo con las naciones receptoras. Pero muy pronto el conflicto iba a servir para la dialéctica de los partidos y para un juego de acusaciones mutuas que es donde exactamente se situó el debate.

A principios del mes de julio el Fiscal General del Estado, a la sazón Enrique Granados, investiga la expulsión de los irregulares en respuesta a la petición de información cursada por el Defensor del Pueblo, Alvarez de Miranda. Un informe del 16 de julio de esa Oficina daba cuenta de las «anomalías» detectadas en la operación y viene a decir que las administraciones tienen el deber legal de cumplir la Ley de Asilo y la Ley de Extranjería en sus términos. Con una cadencia de pocos días, los grupos políticos y los sindicatos apuntan al Gobierno y lo acusan de haber actuado al margen de la ley²⁰. A mediados del mes de julio, una información publicada en *El País* daba cuenta de la denuncia hecha por el Sindicato Unificado de Policía (SUP) sobre la administración de sedantes a los irregulares²¹. Posteriormente se publicará que la operación pudo ser financiada con Fondos Reservados (tan asociados en los últimos 36 meses a los casos de guerra sucia y de violación de derechos humanos hecha por elementos de las Fuerzas de Seguridad del Estado). A finales del mes un juzgado de Melilla llama a declarar al delegado del Gobierno en la ciudad, al Comisario Jefe de la Plaza y a otro policía, y a todos ellos se les imputan cargos relacionados con una presunta detención ilegal.

En esos días las informaciones mostraron un ministerio del Interior superado por la situación. El propio Mayor Oreja admitía a finales del mes de julio que la expulsión de los emigrantes no había sido modélica pero, agregó: «No

²⁰ PSOE e IU, así como las ONG acusarán al ministro del Interior de haber expulsado inmigrantes incluso, en algunos casos, sin conocer su identidad y su procedencia y, a otros, sin contemplar que tenían solicitudes de asilo en curso.

²¹ José Manuel Sánchez, secretario general del Sindicato Unificado de Policía, denunció el uso de Haloperidol como sedante para los inmigrantes expulsados y también que muchos de ellos no habían sido identificados. Poco después, el sindicato policial cerró filas con el Ministerio y se afirmó que esa práctica era habitual antes y era más humanitaria y menos peligrosa que provocar un enfrentamiento dentro de un avión (*El País*, 22 de julio de 1996).

se hizo nada que no se hubiera hecho antes.» Así se abrió el turno para el debate.

Varios son los actores que terminarán interviniendo en los sucesos de Melilla y en la respuesta política que se generó. El gobierno, la oposición y los medios de comunicación tenían perspectivas y móviles diversos para tomar sus decisiones e intervenir en mayor o menor medida en la crisis.

El Gobierno y el departamento que se topan con una bolsa de irregulares acaban de llegar al poder. Tenían gran necesidad de mostrar sus recursos como controlador de la frontera ante propios y extraños (ante los electores, por un lado, a quienes se supone hay que ofrecer una posición firme frente al goteo de irregulares; y ante algunos gobiernos de Europa, por otro lado, ante quienes el ejecutivo de José María Aznar debía mostrar su cara más inflexible). Es en ese contexto en el que se mide la explicación máxima que se da a los sucesos (en boca del presidente del Gobierno, «había un problema y se ha solucionado») y también la posición que sostiene el ministro del Interior, Jaime Mayor Oreja: «No digo que vamos a tener que aplicar exacta y milimétricamente las mismas políticas que Francia y Alemania, pero vamos a estar especialmente vigilados por estos países y por la Unión Europea», dirá ante los medios de comunicación el ministro del Interior el 29 de julio. En el discurso político que se elabora durante la crisis el Gobierno muestra dos conceptos simultánea y repetidamente: los irregulares son un riesgo para la seguridad pública, que hay que atajar. Por lo demás, no somos independientes para tomar decisiones humanitarias. La crisis de Melilla y los apuros del Gobierno pasaron con el verano quizá precisamente porque el dispositivo de expulsión ha sido un recurso también para los gobiernos socialistas que respondían también a los requerimientos de la política europea.

La oposición verá una oportunidad para empezar a disparar contra la diana del PP precisamente en uno de los puntos más dolorosos: su actuación en materia de derechos humanos, aderezada con su supuesta vocación auto-

ritaria. El ataque del PSOE no se producirá inmediatamente, como el de IU, sino unos días más tarde, cuando ya se conocen detalles de la operación y el debate empieza a virar al «pasado», a lo que la anterior Administración tenía como prácticas —el nuevo responsable de comunicación y prensa en el Gobierno localizó la polémica en otro punto del escenario al afirmar que el «gobierno no ha hecho nada que no se viniera haciendo antes»—. Con esa maniobra, el debate se colocó en un diálogo sordo entre conservadores y socialistas sobre anteriores responsabilidades. Es significativo que apenas hubiera declaraciones de líderes políticos locales y que el papel de los partidos, como grupos activos en la comunidad, fuera ceñido al espacio del Congreso, en la comparecencia de Mayor Oreja el 29 de julio, y al de la prensa.

Los medios marcarán claramente sus prioridades en este asunto y, con ello, diseñaron el guión que los partidos emplearon en el debate. Lo que era importante desde el punto de vista informativo (era la primera vez que se hablaba de drogar a los deportados o incluso de pagar sobornos para deshacerse del centenar de inmigrantes) pasó a ser importante también en el debate político y sirvió para convertir la discusión en un mero tira y afloja entre quienes ocupan ahora y ocupaban antes el Gobierno. No hubo análisis del por qué de crisis, del recurrente conflicto que se genera con Marruecos en el que la inmigración es explícitamente un asunto que sirve a la negociación, ni tampoco del papel que los partidos y las instituciones deben jugar como colchones contra el conflicto y no precisamente como aceite que avive la disputa. La cobertura en los medios fue amplia y se convirtió rápidamente en lo que se suele denominar «serpiente de verano». Muy poco después, el naufragio de una patera, con casi 30 muertos, apenas si tuvo impacto en los medios regionales del sur y con muy poco espacio en algunos nacionales

No se había calmado la polémica, cuando el 29 de julio un grupo de 16 inmigrantes llegados a Madrid una semana antes desde Guinea son deportados presuntamente ma-

niatados y amordazados hacia Malabo. Y desde allí iniciarán un periplo que terminará en Nigeria. El suceso vino a sumar mayores dosis de alteración a la discusión que coleccionaba desde junio sobre los métodos empleados en la política de extranjería.

Para el Gobierno, la crisis de Melilla fue un episodio difícil de gestionar en los medios de comunicación y ante la opinión pública. Surgieron frentes en varios puntos del debate pero en la balanza del poder pesó más la voluntad de demostrar fuerza que la de responder a requerimientos humanitarios (y en algún momento, legales). Y demostró de forma gráfica que las prioridades en materia de inmigración están muy claras. Las declaraciones de los líderes políticos y el despliegue hecho para «reducir» la intensidad de la situación mostró que en la agenda política española —tal como sucede también en otras naciones-limítrofes como Italia o Estados Unidos— la frontera es un elemento esencial. Las muestras de firmeza de algunos dirigentes eclipsaron otros asuntos de mayor calado: por ejemplo, si cualquier medio puede ser empleado para impedir una amenaza de unas decenas de inmigrantes y qué papel pueden llegar a desempeñar las Fuerzas Armadas. Cuando ya los ecos de la expulsión habían pasado, el proceso de blindaje de la frontera —por medio de la instalación de sensores, alambres de espinos o minas²²— pasó desapercibido en los medios y no fue recogido por los partidos políticos como un motivo de discusión.

Como hecho político, lo acaecido en Melilla demostró que ante los flujos de trabajadores irregulares procedentes de África vale cualquier defensa, por más que chirrié con el sistema democrático. Y que ese argumento es un arma electoral de primer orden. Lo mismo se esgrime como causa común para los defensores de los derechos humanos

²² Poco después de los sucesos de Melilla, el despliegue de medios para vigilar la frontera se hizo más ostensible. En el mes de septiembre se intensificó el operativo para instalar sensores en el perímetro fronterizo de la ciudad de Ceuta. Hubo informaciones al respecto y algunas declaraciones que pedían la intervención de unidades militares.

que como motivo de movilización para asegurar la soberanía nacional. En el espacio local, el de la ciudad fronteriza, fue llamativo el silencio de los partidos salvo para atacar o defenderse. Para los electores, que no hubiera irregulares era toda una aspiración a la tranquilidad. Por ello, a pesar de las acusaciones sobre violación de derechos humanos que los partidos se lanzaron, el consenso fundamental no se rompió. Más bien al contrario, la crisis en ese punto tan sensible de nuestra frontera puso de manifiesto que las únicas divergencias permitidas entre ambos partidos estaban en las «formas» de llevar a cabo el operativo, y no tanto en su imperiosa necesidad que los dos parecen compartir. Los medios de comunicación, en tanto que amplificadores de lo que sucede, sirvieron para exaltar una defensa de derechos civiles (que no fue generalizada en la calle sino canalizada por las ONG) y para minusvalorar aspectos que daban en el centro del fenómeno.

* * *

En 1996 quedó claro que el techo de la oferta de los partidos a los inmigrantes está en la frontera. A la hora de organizar proyectos para organizar la convivencia con la inmigración, los partidos están presionados, y también limitados, por lo que suceda en ese espacio limítrofe y la reacción que provoque en los ciudadanos y los Estados europeos más influyentes en este asunto.

Hemos visto como en las elecciones de 1993 los discursos políticos daban una de arena subrayando los elementos positivos de la presencia extranjera en España pero arrojaban la cal inmediatamente para destacar su firmeza y su disposición a combatir la ilegalidad y la vulneración de los límites. En 1996, aunque con diferencias notables entre los programas del PP y del PSOE, los partidos cayeron a menudo en la tentación de ofrecer una imagen de guerreros contra hordas bárbaras. Las declaraciones de los delegados de gobierno y alcaldes, de uno y otro partido, en Ceuta y Melilla a principios de año da fe de esta tendencia que supuestamente otorga o conserva votos.

A la hora de defender la seguridad del territorio, valen todos los métodos. Los sucesos que se desarrollaron en Melilla son muestra de una forma de responder a la inmigración que tiene más de política que de efectiva. Muestra atributos de poder, pero no necesariamente gestiona los conflictos. Las declaraciones del ministro Mayor Oreja, de los responsables sindicales de la Policía y de los mismos partidos políticos conforman un discurso en el que se ampara el mal menor, por la seguridad mayor. Al reconocimiento de que los inmigrantes fueron sedados y que la operación de expulsión era en sí misma desagradable, le seguían constantes referencias a los riesgos para el orden público en una ciudad fronteriza, en su V Centenario y antes los ojos vigilantes de los dirigentes europeos, a los que Aznar se había sumado muy recientemente.

En esa defensa implacable de los límites, Estado y partidos se retroalimentan con un discurso que legitima el uso de la deportación masiva como instrumento de escarmiento (ya que no de eficacia) en la política inmigratoria. Se admiten disidencias sobre las formas que reviste la acción más que sobre la acción en sí misma. El discurso del PP o del PSOE en esta materia apoya lo que el Gobierno (cada uno con el suyo) deba hacer en la defensa de la frontera y en la lucha contra la irregularidad de los flujos. Un consenso lógico desde quien concibe el fenómeno como una de las grandes amenazas que requiere unidad. A las escasas declaraciones de líderes partidarios conservadores sobre lo que sucedió en Melilla, hay que contraponerles también los silencios de líderes del PSOE cuando el Gobierno socialista expulsaba con métodos discutidos (recuérdese la expulsión de 1992, con autocares celda que transportaban extranjeros en condiciones penosas desde Gerona hasta Algeciras).

El discurso de los partidos se ve sometido a obediencias similares a las del Gobierno. Para éste, la pauta marcada por París y Berlín es inexcusable. Es una obediencia institucional con algunos miembros de la Unión Europea. Concretamente con aquellos que admitieron la presencia de

España en el espacio Schengen. En los últimos años diferentes líderes, desde el PSOE a CiU, desde el PNV a IU o el PP, han señalado la función de España en ese ámbito. Una responsabilidad muy grave para cualquier Gobierno y mucho más para quien acaba de llegar.

En el caso de los partidos, la referencia a la Unión Europea redondea un discurso que empieza en otro punto de la escala comunitaria: no arriba, en las instituciones, sino abajo, en los electores. La obediencia de PSOE y PP a los deseos de sus propios votantes —manifestados en encuestas u «olidos» en la calle— implica no avivar discusiones sobre las formas de integración y las medidas para construirla. Y requiere, cuando se requiera, enseñar el palo como instrumento de poder y defensa de lo propio.

Así, entre un Gobierno que se encuentra con dificultades en contradecir la política impuesta por el centro de la UE y partidos que pueden emplear alternativamente tesis favorables y contrarias a la inmigración, la respuesta política muestra una debilidad intrínseca que es su indefinición.

En los programas electorales que hemos analizado pueden verse algunos reflejos de esa debilidad de los partidos. Algunas de las segregaciones que los programas destacaban, sobre todo el del PSOE, se producen precisamente por el deficiente funcionamiento de las Administraciones. Y los juegos constantes en los que las responsabilidades están difuminadas son muy recurrentes. Si nos remitimos a Melilla nuevamente, recordaremos como el poder local demanda del Central la iniciativa y a su vez éste pide a la alcaldía una acción más urgente en la atención social.

Si Melilla demostró la contundencia y rapidez con que el Estado parece vigilar las aduanas, la realidad cotidiana de muchos barrios urbanos de grandes ciudades muestra la debilidad y descoordinación con la que se actúa en el espacio determinante de la escuela, en la discriminación evidente en la vivienda o en los abusos que se producen en el mercado laboral. En estos extremos, eficazmente segregadores, los partidos no demuestran manejar muchas res-

puestas ante el hecho político de la inmigración. En los sucesos de Melilla, y antes en Ceuta, las ONG tuvieron una voz propia importante en la denuncia de lo que consideraban una fractura grave de las garantías democráticas. Y en las elecciones, ya lo hemos visto en el caso del PSOE, el papel de los grupos humanitarios a través de sus propuestas o su presión fue destacable. Incluso el Estado relaciona el desahogo de las acumulaciones periódicas de irregulares en las plazas españolas con los programas de acogida de las ONG en la Península.

Debilitados en tantos flancos los partidos, ¿cómo pueden realmente controlar la política inmigratoria o liderar su reforma? Presionados electoralmente por abajo e institucionalmente por arriba, ¿cuál es su genuina capacidad de respuesta en una comunidad que cambia gracias a la afluencia de extranjeros? Desde luego el año 1996 no fue tan intenso como para dar soluciones a esas preguntas, pero nos dejó una lección importante. Comprobamos que la fuerza de los partidos, en este momento y por este camino, es pequeña para evitar conflictos en la frontera. Y más pequeña aún cuando trata de responder a la fricciones que nacen en el interior²³.

²³ No hay que olvidar el asentamiento de irregulares subsaharianos en la madrileña Plaza de España durante 1991 que generó un debate entre las administraciones por ver quien era responsable.