

REVISTA DE ESTUDIOS FRONTERIZOS DEL ESTRECHO DE GIBRALTAR

REFEG (NUEVA ÉPOCA)

ISSN: 1698-1006

GRUPO SEJ-058 PAIDI

EL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN DE LOS INMIGRANTES: BUROCRACIA Y SÍNDROME DE ULISES

SAIDA AYALA GARCÍA

Grupo de Investigación SEJ-058
Universidad de Cádiz
saida.ayala@gmail.com

REFEG 1/2014

ISSN: 1698-1006

SAIDA AYALA GARCÍA

Grupo de Investigación SEJ-058 PAIDI. Universidad de Cádiz
saida.ayala@gmail.com

EL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN DE LOS INMIGRANTES: BUROCRACIA Y SÍNDROME DE ULISES

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LAS MIGRACIONES EN ESPAÑA: UN PROCESO HISTÓRICO. III. IMPACTO JURÍDICO Y SOCIOLÓGICO DEL DERECHO DE EXTRANJERÍA. IV. EL MARCO JURÍDICO ESPAÑOL DEL DERECHO DE EXTRANJERÍA: EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA. V. EL CONCEPTO DE DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN. VI. EL SÍNDROME DE ULISES. VII. CUESTIONES PRINCIPALES QUE PLANTEA LA ADQUISICIÓN DE LA PERMANENCIA EN ESPAÑA EN SITUACIÓN LEGAL. VIII. CONCLUSIONES: MÉTODOS ALTERNATIVOS. IX. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN. Este artículo analiza el denominado “Síndrome de Ulises” en el ámbito de los procedimientos administrativos de extranjería. Como conjunto de perjuicios emocionales y jurídicos padecidos por los inmigrantes cuando se enfrentan al cumplimiento de los trámites administrativos de extranjería, el Síndrome de Ulyses conlleva una afectación a la dignidad de la persona (art. 10.1 de la Constitución Española), al derecho a la buena administración que reconoce la Declaración de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 2007 (art. 41) en la aplicación de la política migratoria europea y el Estatuto de Autonomía de Andalucía (art. 31). Asimismo, implica un desconocimiento de la doctrina que en materia de extranjería ha establecido la jurisprudencia constitucional. Constatada esta realidad, expondremos la oportunidad de regular métodos alternativos de acreditación de datos de inmigrantes para el más adecuado cumplimiento de los principios constitucionales.

PALABRAS CLAVES: INMIGRANTE, SÍNDROME DE ULISES, BUENA ADMINISTRACIÓN, EXTRANJERO.

ABSTRACT. This article discusses the “Ulysses Syndrome” in the context of the administrative immigration proceedings. As a set of emotional and legal damages suffered by immigrants when faced with administrative procedures, Ulysses Syndrome involves an impairment to dignity (Article 10.1 of the Spanish Constitution), to the right to good administration that recognizes the Declaration of Fundamental Rights of the European Union 2007 (art. 41) and the Statute of Autonomy of Andalusia (art. 31); also it affects to constitutional jurisprudence. Observed this fact, this article will discuss alternative methods of accreditation data or integration of immigrants for the most appropriate compliance of the constitutional principles.

KEYWORDS: IMMIGRANT, ULYSSES SYNDROME, GOOD ADMINISTRATION, FOREIGNER.

EL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN DE LOS INMIGRANTES: BUROCRACIA Y SÍNDROME DE ULISES

I. INTRODUCCIÓN

Como acto de inmigrar, esto es, de entrar a residir temporalmente o permanentemente en país distinto al de origen, las razones que provocan la inmigración son numerosas y complejas, “teniendo relación con el marco individual y social de decisiones, el proceso familiar/social, el contexto económico, social y político/nacional” (Cobo, 2009, p.15).

Según los datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)¹ y del Banco Mundial BM² (2005), cerca de 50 países pobres se encuentran en retroceso en términos de pobreza, al tiempo que la población muy pobre alcanza una cifra de más de 1000 millones de personas, “siendo casi la mitad de la humanidad la que tiene que sobrevivir con menos de un euro al día” (Tezanos, 2006, p. 15).

Ante esta situación, millones de personas se plantean emigrar de su país natal como única esperanza para sobrevivir con mayor dignidad. Se trata de personas que se desplazan en busca de una mejor calidad de vida, ubicadas en “el centro de la diana, estando en casi todas las partes en situación de exclusión jurídica, categorizados de manera diferentes a los autóctonos. Sin gozar de todos los derechos plenos, aunque sí de

¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), creado en 1965, pertenece al sistema de Naciones Unidas y su función es contribuir a la mejora de la calidad de vida de las naciones. El PNUD promueve el cambio y conecta a los conocimientos, la experiencia y los recursos necesarios para ayudar a los pueblos a forjar una vida mejor.

² El Banco Mundial es uno de los organismos especializados de las Naciones Unidas, que se define como una fuente de asistencia financiera y técnica para los llamados países en desarrollo.

deberes, siendo éstos muchos y numerosos” (Tezanos, 2006, p.19).

En particular, uno de los principales deberes que impone el ordenamiento jurídico para poder residir en España, no ser expulsado y disfrutar de derechos y libertades consiste en estar “legalizados” en virtud de una residencia legal que resulta tan difícil de cumplimentar por la exigencia de numerosos requisitos administrativos que provoca lo que se conoce como estrés permanente de los inmigrantes, encuadrado dentro del denominado Síndrome de Ulises. Los procedimientos que deben seguir los inmigrantes en España comprometen asimismo los derechos de las personas y la cultura de paz, como situaciones que atentan, como sostenía Gandhi (1958), “al equilibrio mental y quietud de la mente, llevando al caos la paz personal o interior”.

En este contexto, este artículo se dirige a dar a conocer el conflicto de los procesos burocráticos que sufren las personas procedentes de otros países para poder regular su situación en España, con particular referencia a la provincia de Cádiz, donde analizamos lo más característico de este conflicto, junto a sus causas y consecuencias. Se trata de cumplir tres objetivos principales.

En primer lugar, el objetivo principal describe y analiza el posible encuadramiento jurídico del perjuicio que ocasiona a la integridad psíquica y moral del inmigrante la legislación administrativa sobre extranjería y su exceso de burocracia en el marco de lo que conceptualmente se denomina Síndrome de Ulises.

En segundo lugar, trata la posible afectación al derecho a la buena administración que reconoce, cada uno en su ámbito competencial, la Declaración de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 12 de diciembre de 2007 (art. 41) y el Estatuto

EL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN DE LOS INMIGRANTES: BUROCRACIA Y SÍNDROME DE ULISES

de Autonomía de Andalucía (LO 2/2007, de 19 de marzo, art. 31) en el marco general de los principios y preceptos interpretados por la jurisprudencia constitucional (STC 236/2007, de 7 de noviembre).

Y, en tercer lugar, nos planteamos la posible articulación de métodos alternativos de acreditación de datos o de integración de los inmigrantes en España para la menor afectación de los derechos implicados.

II. LAS MIGRACIONES EN ESPAÑA: UN PROCESO HISTÓRICO

Los procesos migratorios son inherentes a la especie humana y a muchas otras especies. Cobo (2009, p. 15) compara las migraciones de los humanos con la de las aves: “millones de aves, cruzan cada año el estrecho de Gibraltar para regresar donde puedan vivir, al igual que lo hacemos las personas, es instintivo ir allá donde haya más posibilidades de vida”.

Pero no ha sido en la actualidad cuando han surgido los movimientos migratorios, que existen desde que el mundo se hizo. Nuestros antecesores más antiguos provienen de África y desde allí emigraron a todo el mundo. Los humanos somos migrantes por naturaleza, buscando siempre mejores condiciones de vida.

Según la UNESCO³ as migraciones son “desplazamientos que realiza la población de una delimitación geográfica a otra por un espacio de tiempo considerable o indefinido”. Estos movimientos pueden ser clasifi-

³ Esta definición viene recogida en la página oficial de la UNESCO:

<http://www.unesco.org/new/es/unesco/> . Consultada en 4 de agosto de 2013.

cados distinguiendo la duración, el lugar de destino y las causas:

Cuadro 1:

DURACIÓN	Ordinarias Temporales Definitivas
LUGAR DE DESTINO	Internas Externas o Internacionales
CAUSAS	Libres Forzosas

Fuente: Grupo Asistencial HASA: http://www.juntadeandalucia.es/empleo/recursos/material_didactico/comun/multiculturalidad/pdf/modulo1.pdf

Consultado en: 19 de agosto de 2013.

Como proceso histórico, según Reyes (2005, p.16-19), podemos clasificar las migraciones en los siguientes periodos:

a) Las migraciones premodernas.- Desde el siglo XVI hasta mediados del siglo XIX, las migraciones fueron protagonizadas por las grandes potencias europeas del momento: España, Francia..., que se dirigieron hacia territorios como América, Asia... Precisamente, el desarrollo de estas naciones colonizadoras hizo que aumentara el comercio y la mano de obra (Reyes, 2005, p.16)

b) Las migraciones modernas.- Estas migraciones datan desde el 1850 y se produjeron hasta 1973, promovidas fundamentalmente por el capitalismo y la industrialización del mundo occidental. (Reyes, 2005, p. 17).

EL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN DE LOS INMIGRANTES: BUROCRACIA Y SÍNDROME DE ULISES

c) Las migraciones contemporáneas.- Se han desarrollado desde 1973 hasta nuestros días y se plantean a nivel global, con una etiología muy diversa, aunque en la mayor parte se dirige a alcanzar una mejor calidad de vida (Reyes, 2005, p. 18-19).

Centrándonos en la inmigración en España, debemos destacar que se trata de uno de los cambios sociales más relevantes que se han producido en los últimos treinta años. Según el Instituto Nacional de Estadística (2012, p.11), España pasó de ser un país de emigrantes a un país de inmigrantes en la década de los ochenta del siglo XX y así hasta el inicio de la actual crisis económica y financiera de 2007. España se convirtió en un país que ofrecía importantes oportunidades de vida, aunque en muchas ocasiones las causas fueran complementadas con motivaciones de carácter político. Aunque las estadísticas en 2013 sobre la inmigración en España revelan que el número de entradas ha disminuido, sigue ocupando uno de los primeros puestos entre los Estados por el número de personas residentes de origen extranjero⁴.

Ese estatuto de país de oportunidad ha coexistido con cierta desmemoria colectiva sobre nuestra historia migratoria, olvidándose que hasta el boom migratorio de los años noventa del siglo XX, la realidad fue muy distinta y que en los años 60 de esa década muchos españoles tuvieron que

emigrar a otros países a causa de la Guerra Civil, de las hambrunas o de las necesidades económicas etc. (González, p.129).

En este contexto de amnesia colectiva, las propuestas de políticas globales o internacionales sobre esta última etapa del proceso migratorio español se han dirigido a abrir o cerrar fronteras según las necesidades de las sociedades receptoras de inmigrantes, principalmente por aplicación del Derecho de la Unión Europea, cuyas principales normas en esta materia son las siguientes:

a) Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo CE 2008/115, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes a los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.

b) Directiva 2009/50/ce del Consejo de 25 de mayo de 2009, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado.

c) Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo CE n.º 767/2008, de 9 de julio de 2008, sobre el Sistema de Información de Visados (VIS) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados miembros (Reglamento VIS).

d) El Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo CE n.º 81/2009, de 14 de enero de 2009, por el cual se modifica el Reglamento CE n.º 562/2006 en lo relativo al Sistema de Información de Visados (VIS) en el marco del Código de Fronteras Schengen.

⁴ Las aclaraciones de la STC 236/2007, de 7 de noviembre, BOE 10 de diciembre de 2012, han sido recogidas en la siguiente página web: <http://www.boe.es/boe/dias/2007/12/10/pdf/s/T00059-00083.pdf> . Consultado en: 19 de agosto de 2012.

EL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN DE LOS INMIGRANTES: BUROCRACIA Y SÍNDROME DE ULISES

III. IMPACTO JURÍDICO Y SOCIOLOGICO DEL DERECHO DE EXTRANJERÍA

El marco jurídico de los derechos de los inmigrantes está conformado esencialmente por el denominado Derecho de Extranjería, integrado por una serie de conceptos, normas y categorías inherentes a los movimientos migratorios, los derechos humanos de los inmigrantes y los procedimientos administrativos y documentales de regularización de extranjeros, entre otros. Todos ellos inciden directamente en el denominado Síndrome de Ulises por dos razones.

En primer lugar, como afirma Guía Conca (2007, p. 26), cruzar las fronteras estatales hace que forzosamente los extranjeros deban tramitar unos documentos inexcusables: a) Autorización de residencia; b) autorización para trabajar; y c) en algunas ocasiones, un visado para entrar en el país.

En segundo lugar, cuando esas normas son vulneradas, el marco jurídico del Derecho de Extranjería pasa a regular la situación y las consecuencias a las que se enfrentan muchas personas que emigran a España “irregularmente”, esto es, sin autorización para residir en el país de acogida. Entre todas esas consecuencias, la ausencia de dicha autorización de residencia impide el reconocimiento y el ejercicio de relevantes derechos y libertades, con excepción de aquellos que el Tribunal Constitucional considera inherentes a la condición de persona y al libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 de la Constitución de 1978), como el derecho a la vida, de asociación, de sindicación...

Por otra parte, la “situación administrativamente irregular” comporta otros efectos negativos muy estigmatizantes en el ámbito social, laboral y educativo, que son perjudi-

ciales para la adecuada integración de los inmigrantes. Las personas que no cumplen esa normativa pasan a ser “ilegales”, “clandestinos” u otros términos que, consciente o inconscientemente, son asociados a los problemas colectivos (desempleo, delincuencia...) por los medios de comunicación, los representantes políticos y los agentes sociales. En consecuencia, su impacto sobre la opinión pública resulta demoledor en términos sociológicos y su aplicación a las relaciones humanas motiva numerosos atentados contra la dignidad de la persona inmigrante.

En definitiva, aunque el extranjero asuma y acepte, como asegura Guía Conca (2007, p. 27-28), que la irregularidad no es una condición del individuo sino una calificación convencional de la norma, las consecuencias jurídicas y sociológicas son tan graves que el extranjero buscará evitarlas por todos sus medios. Ante la necesidad imperiosa de cumplir ese marco jurídico de extranjería al que se ven “sometidas” (...) las personas inmigrantes “en todo momento” (Guía Conca, 2007, p.26- 27), la búsqueda de los documentos administrativos se convierte en objetivo vital en sí mismo.

IV. EL MARCO JURÍDICO ESPAÑOL DEL DERECHO DE EXTRANJERÍA: EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

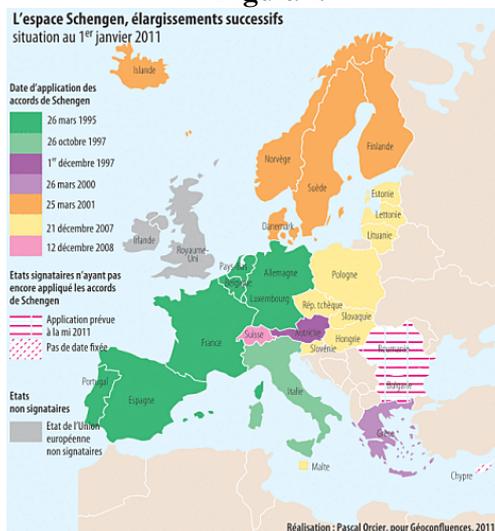
1. La conformación europea del Derecho español de extranjería

El marco jurídico español del Derecho de Extranjería hunde sus raíces en el Derecho Público europeo tras la Segunda Guerra Mundial e integra un itinerario que empieza el día 14 de agosto de 1941 con la firma de la Carta Atlántica, cuyo contenido recoge “una serie de normas para la libre

EL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN DE LOS INMIGRANTES: BUROCRACIA Y SÍNDROME DE ULISES

circulación de ciudadanos comunitarios por todo el espacio europeo” (Tabares, 2011, p. 20) y llega a la creación y desarrollo del denominado espacio Schengen (1985-2014), donde participan los países de la Unión Europea, junto a Noruega e Islandia, cuyos ciudadanos disfrutaban de un permiso de libre circulación por este espacio (Cobo, 2009, p.117), pasando por las más recientes propuestas laborales y de control fronterizo de la Unión Europea.

Figura 1:



FUENTE:

<http://www.jornadalaboral.es/europa-modificara-el-tratado-de-schengen/>. Consultado en: 23 de agosto de 2012.

La configuración europea del Derecho español de extranjería por el impacto normativo de importantes directivas ha supuesto un acceso limitado de los ciudadanos de países no comunitarios, es decir, de las personas procedentes de cualquier país tercero que no pertenezca a los Estados de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo, denominados “países extracomunitarios”. A todas las personas origi-

narias de estos países “extracomunitarios” se les restringe la entrada y se les aplican políticas discriminatorias, como la Directiva 2008/115/CE, de 16 de diciembre, que introdujo el retorno de inmigrantes en situación irregular procedentes de países no comunitarios, siguiendo una filosofía contraria al artículo 13⁵ de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), que sostiene lo siguiente: 1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado. 2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso el propio, y a regresar a su país.

Como consecuencia de esta configuración de la legislación española por el Derecho de la Unión Europea, que es de obligado cumplimiento, España ha ido reforzando el control de las fronteras territoriales y activando mecanismos de exclusión social, restringiendo los derechos fundamentales de las personas e incrementando una política de gestión y burocracia muy compleja. Aunque es cierto que se ha avanzado en muchos aspectos y que España ha sido considerada como el país más protector del mundo en lo que se refiere a la protección social y sanitaria de los extranjeros, el retroceso jurídico operado por imperativo del Derecho europeo es evidente: como afirma Muñoz (2003, p.210-213), “se han generado itinerarios de exclusión hacia los países no pertenecientes a la UE, repercutiendo en las formas de regularización de documentos, nacionalización, residencia y ciudadanía”.

⁵ Las aclaraciones de dicho apartado están recogidas en la siguiente página web: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>. Consultado en: 23 de agosto de 2012.

EL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN DE LOS INMIGRANTES: BUROCRACIA Y SÍNDROME DE ULISES

Sucesos como los ocurridos durante 2014 en las fronteras de Lampedusa y Melilla han llevado a que se siga denunciando la situación de algunos refugiados e inmigrantes, que viven “sometidos a la arbitrariedad del Estado” (Sassen 2002 en Velasco 2005, p. 2006), incluido el ámbito del derecho de asilo (p.e. la Sentencia del TEDH de 24 de abril de 2014, Asunto A.C. el al. contra España)⁶.

2. Normativa española de extranjería

Como ordenamiento que regula las entradas, estancias y salidas de las personas de países extracomunitarios, la legislación española sobre extranjería ha sufrido una evolución desigual que comenzó con la derogada LO 1/1985 de 1 de julio, sobre los Derechos y Libertades de los extranjeros en España, sustituida por la LO 4/2000 de 11 de enero, a su vez reformada por la LO 8/2000, de 22 de diciembre, la LO 11/2003, de 29 de septiembre, la LO 14/2003, de 20 de noviembre, la LO 2/2009, de 11 de diciembre, LO 10/2011, de 27 de julio, y la LO 4/2013, de 28 de junio. Recientemente, muy relevante ha sido también la legislación sectorial afectante a los extranjeros en España, en particular la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, que incluye restricciones a la figura del arraigo social, permite sólo los visados de trabajo y regula diversas limitaciones de la reagrupación familiar (cónyuge o análogo e hijos menores...), el internamiento de inmigrantes en situación irregular en Centros de Extranjeros (CIE) de hasta 60 días, mul-

tas de 10.000 euros para quienes empadronen a una persona extranjera en su vivienda.⁷; o el artículo 12 del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril⁸, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones. También el el Reglamento de funcionamiento y régimen interior de los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE), de 14 de marzo de 2014⁹.

⁷ Las aclaraciones de dicho apartado están recogidas en las siguientes páginas webs:

<http://www.elmundo.es/elmundo/2009/10/17/espana/1255779736.html>;
<http://www.elmundo.es/elmundo/2009/11/26/espana/1259241164.html> .Consultadas en: 24 de agosto de 2013.

⁸ Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones. Boletín Oficial del Estado, núm. 98, de 24 de abril de 2012, vid. en:

<http://www.boe.es/boe/dias/2012/04/24/pdfs/BOE-A-2012-5403.pdf> .Consultado en: 24 de agosto de 2013.

⁹Real Decreto 162/2014, de 14 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjeros , www.boe.es/boe/dias/2014/03/15/pdfs/BOE-A-2014-2749.pdf

⁶Sentencia del TEDH de 24 de abril de 2014 Asunto A.C. el al. contra España. Rec. N° 6528/11 <http://hudoc.echr.coe.int/webservices/content/pdf/001-142467?TID=fgnwtqbtfg>

EL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN DE LOS INMIGRANTES: BUROCRACIA Y SÍNDROME DE ULISES

3. Principios del sistema administrativo de la extranjería en España¹⁰.

Para tratar adecuadamente la situación de los extranjeros en España ante su necesidad de documentación, es preciso recordar cuáles son los principios que rigen el sistema administrativo de la extranjería en España. Según la LO 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la citada LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, todas las Administraciones Públicas se basarán en los siguientes principios: coordinación con las políticas definidas por la Unión Europea; ordenación de los flujos migratorios laborales, de acuerdo con las necesidades de la situación nacional del empleo; integración social de los inmigrantes mediante políticas transversales dirigidas a toda la ciudadanía; igualdad efectiva entre mujeres y hombres; efectividad del principio de no discriminación y el reconocimiento de iguales derechos y obligaciones para todos aquellos que vivan o trabajen legalmente en España, en los términos previstos en la Ley; garantía del ejercicio de los derechos que la Constitución, los tratados internacionales y las Leyes reconocen a todas las personas; lucha contra la inmigración irregular y la persecución del tráfico ilícito de personas; persecución de la trata de seres humanos; igualdad de trato en las condiciones laborales y de Seguridad Social; y promoción del diálogo y la

¹⁰ Las aclaraciones e información sobre los principios de la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, *BOE* núm.299 de 12 de diciembre de 2009, ha sido recogida en: <http://www.boe.es/boe/dias/2009/12/12/pdfs/BOE-A-2009-19949.pdf>. Consultado en: 28 de agosto de 2013.

colaboración con los países de origen y tránsito de inmigración, mediante acuerdos marco dirigidos a ordenar de manera efectiva los flujos migratorios, así como a fomentar y coordinar las iniciativas de cooperación al desarrollo y codesarrollo.

Especialmente, son importantes los principios de coordinación, integración y promoción de la colaboración entre Estados, que rigen como técnicas y fines fundamentales para resolver las cuestiones más problemáticas que suscita la necesidad de documentación del extranjero en España.

4. Los derechos de las personas de origen extranjero en España

En el ámbito de los derechos de la persona de origen extranjero en España, debemos distinguir diversas situaciones jurídicas: las personas que están en España de manera regular, los que están de forma irregular y los denominados “supuestos grises”¹¹. En todo caso, e independientemente de la situación en que se encuentren, los extranjeros tienen reconocida una serie de derechos sistematizados por la jurisprudencia constitucional, particularmente por las sentencias del Tribunal Constitucional 115/1987, de julio¹², 236/2007¹³, 259/2007

¹¹ Son aquellas personas que se encuentran en tránsito de un Estado a otro.

¹² Las aclaraciones de la STC 115/1987, de 7 de julio de 1987. Consultado en: http://www.giemic.uclm.es/index.php?option=cm_docman&task=doc_view&gid=805&Itemid=55 (con acceso en 26 de agosto de 2013).

¹³ Las aclaraciones de la STC 236/2007, de 7 de noviembre de 2007, *BOE*, núm 295 de 10 de diciembre de 2007, han sido recogidas en: <http://www.boe.es/boe/dias/2007/12/10/pdfs/T00059-00083.pdf>. Consultado en 25 y 26 de agosto de 2013.

EL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN DE LOS INMIGRANTES: BUROCRACIA Y SÍNDROME DE ULISES

y 17/2013, de 31 de enero¹⁴. De acuerdo con esta doctrina jurisprudencial existen tres tipos de derechos:

a) Los derechos intrínsecos a la dignidad humana que corresponden a todos los seres humanos por igual y de los que, por tanto, son titulares los extranjeros en el mismo nivel que los españoles: derecho a la vida y a la integridad física y moral; derecho a la seguridad personal; derecho a la intimidad; derecho a la tutela judicial efectiva; principio de legalidad; libertad de creencia; y libertad de expresión; b) Los derechos políticos de los que son titulares los extranjeros; y c) El resto de derechos fundamentales cuyo goce por los extranjeros podrá ser atemperado de acuerdo a los Tratados y las Leyes.

V. CONCEPTO DE DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN

Entre los derechos de las personas de origen extranjero que deben reconocerse y ampararse en el ámbito del sistema administrativo destaca el concepto de la buena administración, que resulta de gran interés para el objeto tratado en este artículo por los perjuicios que los plazos y la necesidad de documentarse y cumplimentar los trámites administrativos ocasionan a la persona de origen extranjero, principalmente trastornos de orden psicológico y moral.

Regulados tácita y parcialmente en los artículos 103 y 105 de la Constitución de 1978, el derecho a la buena administración lo recoge expresamente para el ámbito

¹⁴ Las aclaraciones de la STC 259/2007, de 19 de diciembre de 2007, *BOE*, núm. 19, de 22 de enero de 2008, han sido recogidas en: <http://www.boe.es/boe/dias/2008/01/22/pdfs/T00050-00058.pdf>. Consultado en 25 y 26 de agosto de 2013.

competencial de la Unión Europea el artículo 41 de la Declaración de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 12 de diciembre de 2007, y en el ámbito autonómico andaluz el artículo 31 del Estatuto de Autonomía de Andalucía (LO 2/2007, de 19 de marzo). También lo regulan relevantes otras normas administrativas sobre calidad administrativa, como es la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos autoriza la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios y establece el marco normativo de las Agencias estatales; el Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, es el que recoge de manera ordenada los distintos aspectos que regulan su gestión y funcionamiento; o el Real Decreto 1039/2009, de 29 de junio, que modifica determinados aspectos del Real Decreto 951/2005, referidos a competencias relacionadas con el marco general para la mejora de la calidad.

El desarrollo del principio de ética profesional y responsabilidad pública ha dado lugar a la aprobación mediante Resolución del Consejo Rector del Código ético profesional de la Agencia, como documento formal que establece los principios, reglas y modelos de conducta deseables, que se configuran como objetivo-compromiso de esta organización en base a criterios de corrección, racionalidad y en coherencia con su misión y normas. La última de las normas sobre calidad administrativa ha sido Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

EL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN DE LOS INMIGRANTES: BUROCRACIA Y SÍNDROME DE ULISES

Pues bien, en virtud del artículo 103.1 CE, el fundamento constitucional del derecho a la buena administración reside en la necesidad de servir con objetividad los intereses generales y actuar de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho”¹⁵. Según la Declaración Europea de los Derechos Fundamentales¹⁶ se trata de “un derecho necesario para poder conservar el bienestar de las personas en sus gestiones y tramitaciones, sea cual sea” (art. 41). Y en el mencionado ámbito de la Comunidad Autónoma, el Estatuto de Andalucía de 2007¹⁷ establece que se “garantiza el derecho a una buena administración, en los términos que establezca la ley, cuya actuación debe ser proporcionada a sus fines, a participar plenamente en las decisiones que les afecten, obteniendo de ellas una información veraz, y a que sus asuntos se traten de manera objetiva e imparcial y sean resueltos en un plazo razonable, así como a acceder a los archivos y registros de

las instituciones, corporaciones, órganos y organismos públicos de Andalucía, cualquiera que sea su soporte, con las excepciones que la ley establezca”.

Por último, conforme a esta regulación afectante a la relación de las personas con los poderes públicos competentes en materia de extranjería, y haciendo referencia a los responsables y gestores de las Administraciones Públicas, debemos destacar que en sus relaciones con los inmigrantes (participación, plazos razonables...) aparece un elemento de particular importancia vinculado a la dignidad de la persona (art. 10.1 CE): “detrás de cada expediente están los deseos, sueños, esperanzas, libertades de personas [...]”, lo que exige una humanización de los procedimientos administrativos. La buena administración ha de imperar en las instituciones públicas de extranjería y en la gestión de las políticas migratorias, puesto que se trata de un derecho fundamental del ciudadano (Rodríguez Arana, p. 21).

10

VI. EL SÍNDROME DE ULISES

En España existe un porcentaje elevado de las personas que residen en situación administrativa irregular, como consecuencia de: a) Las entradas legales y las estancias más allá del permiso; b) el retraso en las concesiones y/o en las renovaciones de los permisos de residencia (“irregularidad sobrevenida”); y c) los cruces ilegales de las fronteras.

Por una parte, el proceso migratorio produce cambios en las vidas de las personas inmigrantes: idioma, familia, cultura, paisajes, situación social..., lo que les lleva a asumir acontecimientos positivos pero también sucesos negativos que aumentan el estrés y el duelo de la persona (Achotegui, 2004, p. 43).

¹⁵ Las aclaraciones de dicho apartado están recogidas en la siguiente página web: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/constitucion.t4.html. Consultado en: 29 de agosto de 2013.

¹⁶ Las aclaraciones de dicho apartado están recogidas en la siguiente página web: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf. Consultado en: 30 de agosto de 2013.

¹⁷ Las aclaraciones de dicho apartado están recogidas en la siguiente página web: http://www.andaluciajunta.es/SP/AJ/CDA/Ficheros/Leyes/LO_2-2007.pdf. Consultado en: 30 de agosto de 2013.

EL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN DE LOS INMIGRANTES: BUROCRACIA Y SÍNDROME DE ULISES

Por otra parte, una vez en España, la regularización de estas personas de origen extranjero se dificulta por la complejidad de los asuntos burocráticos, en un porcentaje significativo como consecuencia de las políticas restrictivas y limitantes (Muñoz, 2003, p. 215). Las tramitaciones son dificultosas, largas en el tiempo y contradictorias, y provocan tensiones, malestares en la salud física y psíquica de los inmigrantes. Los inmigrantes en situación irregular se encuentran inseguros, con miedo a ser detenidos por la policía y devueltos a su país, lo cual les quita posibilidades de defenderse jurídicamente en caso de agresión o discriminación, de largas esperas para la resolución de la situación o frente a la aplicación restrictiva de las leyes sobre la inmigración. Todos los “duelos” a los que hay que enfrentarse incrementan síntomas como el insomnio, la tristeza, el nerviosismo, la irritabilidad, las preocupaciones, el insomnio... (Castro Vázquez, 2010, p. 90-95).

Entre tantos aspectos en contra en el transcurso del proceso migratorio regulados en la legislación para obviar el “efecto llamada” aparece otra amenaza: caer en mafias que se lucran de estas personas para conseguir grandes cantidades de dinero. Según Cobo, pese a los duros castigos previstos en nuestra legislación, se siguen aprovechando de los más débiles para situaciones de explosión, riesgos... (Cobo, 2009, p. 199-120).

Para evitar caer en esta mafias, y precisamente en este marco de dificultades y estrés, se desencadena el mencionado Síndrome Ulises, padecido particularmente las personas inmigrantes cuando en su vida diaria deben enfrentarse con situaciones complejas como las relaciones con las Administraciones Públicas competentes en materia de inmigración y extranjería. Este síndrome se caracteriza porque la persona padece un estrés crónico y múltiple, suscep-

tible incluso de derivar en síntomas psicopatológicos. Según Castro Vázquez (2010, p. 79), por estrés podemos entender “un desequilibrio sustancial entre las demandas ambientales y las capacidades de respuesta del sujeto” y por duelo “el proceso de reorganización de la personalidad que tiene lugar cuando se pierde algo significativo para el sujeto”.

Dos precisiones más debemos realizar. En primer lugar, aunque no todas las personas que llegan del extranjero padecen este síndrome, todos se ven expuestos a sus efectos y no todos son visibles. Según el Centro Precursor en España del Estudio y el Tratamiento del síndrome de Ulises (SAPPPIR): “las migraciones por lo general son favorables, pero en otras muchas ocasiones tienen más desventajas que ventajas, siendo muchas las personas que padecen este síndrome en silencio, pues se encuentran huyendo o en situación de riesgo en el país de acogida” (Castro Vázquez, 2010, pp. 79-80).

En segundo lugar, aunque no todos los duelos desembocan en estrés y en enfermedades, la mayoría de ellos se desarrollan con altos niveles de complejidad, pues la persona tiene que combatir en circunstancias personales, sociales e incluso administrativas que hacen que el proceso natural se realice con dificultad (Castro Vázquez, 2010, pp. 78-79). En su desarrollo temporal, se trata de una realidad que evoluciona durante las siguientes etapas del proceso migratorio:

1. Momento 1: La ida

En la mayoría de los casos, la decisión individual de emigrar viene determinada por carencias económicas, sociales y políticas, causa de un desplazamiento que se realiza con el deseo de mejorar las malas condicio-

EL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN DE LOS INMIGRANTES: BUROCRACIA Y SÍNDROME DE ULISES

nes de vida. Sin embargo, a nivel colectivo, la raíz de las migraciones se encuentra en el desequilibrio demográfico y económico entre el lugar de origen y el de destino, influyendo a su vez los falsos mitos que se construyen antes de la partida sobre el país a que desean migrar (Coral, 2003, p. 91). Estos mitos son alimentados por las personas de origen extranjero que han viajado antes y que llenan de esperanzas a la población.

Pero no es ésta la única causa. Numerosos autores consideran que no sólo los comentarios y vivencias de las distintas personas que han ido antes son las que motivan a marchar de su país natal, sino también otros actores muy diversos que impulsan el proceso migratorio en un primer momento. Según un estudio de investigación social del Ayuntamiento de Alcalá de Henares¹⁸ (2004, pp. 49-54), esos actores protagonistas en el primer momento del proceso migratorio son los siguientes:

- a) A nivel macro, los medios de comunicación, que en la era de la globalización, constituyen la principal herramienta que permite dar a conocer muchas diferencias entre los países del mundo.
- b) A nivel intermedio, el contexto inmigratorio del país de origen, de gran importancia cuando se trata de experiencias y opiniones de las personas más

cercanas que realizaron ya el viaje migratorio.

- c) A nivel micro, y no por ello menos relevante, la familia. En efecto, los procesos migratorios tienen un efecto de atracción dada la posibilidad de una vida mejor para toda la familia por las inversiones económicas una vez asentado en el país de destino.

2. Momento 2: La llegada al país de destino.

Se cumple parte del proyecto migratorio elaborado en el país de origen cuando se consigue llegar al país de destino. Se trata del momento de asentarse en el país de acogida, comenzando un proceso de “incorporación” a la nueva sociedad (trabajo, idioma, vínculos...) y de afrontamiento de nuevos cambios (Laparra Navarro, 2003, p. 100-104). Nada más entrar en el país de acogida, comienzan miedos, incertidumbres, preguntas... y el inicio de los procedimientos administrativos que, en el mejor de los casos, acompañarán al extranjero durante años.

3. Momento 3: Situación social, laboral y burocrática

3.1. Situación económica

Al ir entrando en contacto con la nueva situación, fundamentalmente laboral y burocrática y consiguientemente también económica, se produce una crisis, poniéndose en duda el primer proyecto generado en el país de origen (Castro Vázquez, 2010, p.78-79).

Especialmente, la situación social puede convertirse en toda una lucha por y para la supervivencia al caducarse el visado con el que entran como turista pasan a ser lo que se conoce como “inmigrantes sin papeles”,

¹⁸ Las aclaraciones de dicho apartado están recogidas en el estudio realizado en el ayuntamiento de Alcalá de Henares en 2004, sobre las demandas y necesidades sociolaborales del colectivo de mujeres inmigrantes en el municipio, recopilado en la siguiente página web: http://www.ayto-alcaladehenares.es/portal/Alcala/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_192_1.pdf. Consultado en: 30 y 31 de agosto de 2013.

EL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN DE LOS INMIGRANTES: BUROCRACIA Y SÍNDROME DE ULISES

aunque otros se encuentran en una situación administrativa irregular desde el primer momento, sufriendo una serie de riesgos de exclusión social. En este contexto, la regularización de la situación administrativa se asume como un requisito imprescindible para poder encontrar trabajo y tener medios para vivir, de manera que la lucha por la supervivencia y todo lo que esto conlleva supone un gran estrés para la persona (Achotegui, 2004, p. 41):

3.2. Vivienda y familia

Si el acceso a una vivienda resulta complejo y difícil para muchos ciudadanos, aún más se complica cuando se trata de la situación administrativa de una persona no “regularizada”. En este caso, el acceso a la vivienda de otras personas puede comportar el establecimiento de vínculos de dependencia e incluso la asunción de riesgos de padecer abusos (Achotegui, 2004, p. 3-4). Por ello, en muchos supuestos los extranjeros deciden alojarse en alberges huyendo de las infraviviendas, el hacinamiento y el pago de cuotas altísimas.

3.3. El trabajo y la adquisición de la residencia

La relación laboral es la base imprescindible para tener oportunidades vitales en el país de origen, poder regularizar las distintas situaciones administrativas y ejercitar derechos civiles, económicos y sociales. En este ámbito, los puestos que ocupan las personas inmigrantes en España (fundamentalmente, agricultura, construcción, hostelería y servicio doméstico) los sitúan en trabajos con poca productividad y salarios bajos (Castro Vázquez, 2010, pp. 52-53), lo cual parece confirmar las conclusiones del estudio del Colectivo IOE, recogido por Castro Vázquez (2010, p. 53), según el cual los trabajos que ocupan las personas

inmigrantes se pueden denominar los trabajos de las tres “D”: *dirty*, *dangerous* y *demanding*, que en castellano podría traducirse como los trabajos de las tres P: *Penosos* (son los trabajos que no quieren realizar los españoles); *peligrosos* (hay muchos riesgos laborales) y *precarios* (son trabajos mal pagados, con altos horarios inflexibles y la mayoría de las veces tienden a refugiarse en la economía sumergida para poder subsistir sin papeles...).

Se trata de razones estructurales que incrementan la exclusión social de las personas de origen extranjero, que se ven abocadas a estar en situación administrativa irregular y a trabajar “en condiciones laborales indecentes” (Navas, 2001, p.14). Al verse expulsados a la periferia del sistema productivo (Vázquez Aguado, 1998), su situación empeora, se produce la decadencia de sus condiciones laborales e incluso su explotación (Abad Márquez, 1993, pp. 6-7).

Además, en muchos casos ni siquiera en estas condiciones “infralaborales” e “infrahumanas” de precariedad consiguen los extranjeros encontrar trabajo. Así pues, en este contexto de creciente dualización social por el agravamiento de sus desigualdades internas (Abad 1993, p. 45), la vida de las personas de origen extranjero se centraliza en torno a la búsqueda de trabajo para poder conseguir “los documentos” y no incurrir en la restricción de derechos que prevé la LO 4/2000, de 11 de enero, principalmente los siguientes: a) Circular de manera libre sobre el territorio; b) Trabajo seguro y con todas las garantías; c) Disfrute de una atención médica completa; y e) Acceso a los servicios públicos, etc.

3.4. La sociedad civil

La sociedad civil determina también el nivel de dificultad de la vida de los extranje-

EL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN DE LOS INMIGRANTES: BUROCRACIA Y SÍNDROME DE ULISES

ros. Por una parte, es fácil ver como la inmigración ocupa una de las primeras posiciones como uno de los “problemas” sociales mayores de los españoles en el CIS junto al paro, la crisis o la amenaza terrorista, habiendo una gran responsabilidad en la mala información que recibimos por parte de políticos, medios de comunicación... (Castro Vázquez, 2010, pp. 54-61).

Por otra parte, en numerosas ocasiones hemos escuchado: quien se debe integrar o incluir en la sociedad es el que llega, puesto que nosotros ya hacemos suficiente con acogerlo de manera amable. Se confunde así la integración con la asimilación: como afirma la Comisión permanente de la Hermandad Obrera de la Acción Católica (HOAC), la integración es otra cosa, supone “enriquecernos y crecer todos en el respeto -de la diferencia-, compartiendo lo común aportando lo diverso, sin perderlo ni renunciar a ello. Conjugando el verbo integrar en todas sus formas -yo me integro, tú te integras...- y mediante esta integración, abogar entonces por la inclusión total de las personas” (HOAC, 2011, p. 21)¹⁹.

En este contexto social, parece necesario un cambio de mentalidad en nuestra forma de sentir, de actuar, juzgar, poniendo siempre como protagonista a la persona humana (Tabares, 2011, p. 28). No obstante, este objetivo no se consigue sólo con la reflexión y el convencimiento. Ante todo, debemos potenciar instrumentos de paz para la inclusión total de las personas en

cumplimiento del mandato promocional que la Constitución de 1978 establece en su artículo 9.2. Como sostiene Cobo (2009, p. 154): “la inclusión real no se practica de arriba hacia abajo, ni se articula sobre moquetas y estrategias de despacho, ni se desarrolla por vía de decreto o boletín oficial, este se realiza desde la vida cotidiana (desde los trabajos, los colegios, en los barrios etc.)”.

4. Momento 4: El futuro

Como hemos explicado, la permanencia en el país de acogida implica un proceso de incorporación a la nueva sociedad, lo que supone encontrar trabajo, conocer la cultura, establecer vínculos, realizar los trámites pertinentes... Se trata de una etapa que, o bien culmina con una exitosa integración, o bien deriva en la frustración del proyecto migratorio, lo que supondrá regresar a sus hogares de origen después de varios años de esfuerzo, sufrimientos, desilusión y tristeza por no haber podido cumplir con sus metas, y de estrés y angustia al entrar en un proceso de re-adaptación (Durand Arp-Nissen, 2004, pp. 110-113).

VIII. CONCLUSIONES: MÉTODOS ALTERNATIVOS.

Tres conclusiones debemos enunciar las siguientes como resultado final de nuestro artículo.

En primer lugar, la estrecha vinculación existe entre el derecho a la buena administración y el Síndrome de Ulises entendido como enfermedad generada por la dificultad del proceso migratorio en sus distintas etapas: el desarraigo de la familia, la llegada a un país totalmente desconocido, los trabajos precarios, la búsqueda de vivienda y empleo... Particularmente problemática resulta esta vinculación cuando el trato al

¹⁹Las aclaraciones de dicho apartado están recogidas en la siguiente página web: <http://www.hoac.es/2010/06/10/inmigrantes-romper-fronteras/>. Consultado en: 13 de septiembre de 2013.

EL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN DE LOS INMIGRANTES: BUROCRACIA Y SÍNDROME DE ULISES

inmigrante por parte de la Administración competente que caracteriza por los plazos interminables para resolver, la discrecionalidad administrativa, la falta de recursos administrativos, la escasa información o el exceso de burocracia, la indefensión en algunas órdenes de expulsión y otras situaciones que agravan los síntomas del Síndrome de Ulises (el miedo, la tristeza, el llanto, la culpabilidad, el insomnio, las cefaleas, la fatiga) y que la persona se sienta abandonada por el sistema administrativo, ocasionando un perjuicio a la dignidad y a la integridad psíquica y moral de la persona. Aunque esta enfermedad, calificada de “psiquiatría transcultural”, se intenta paliar inútilmente con ansiolíticos o antidepresivos, su mejor remedio viene dado por el cabal cumplimiento de los principios jurídico-administrativos por las Administraciones Públicas al objeto de que el inmigrante pueda reorganizar su vida relacional y personal.

En segundo lugar, hemos comprobado cómo el derecho a la buena administración reconocido en la Declaración de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 12 de diciembre de 2007 (art. 41), en el Estatuto de Autonomía de Andalucía (LO 2/2007, de 19 de marzo, art. 31) y en numerosas leyes y reglamentos sobre la calidad administrativa padece de una laguna en su aplicación a la materia de extranjería, especialmente cuando la Administración competente atiende a las personas como meros documentos y expedientes, dejando atrás la humanidad y alejándose de los principios constitucionales de eficacia y eficiencia. Como derecho fundamental de toda persona, la buena administración ha de ser extendido a todos los ámbitos del Derecho de Extranjería.

En un tercer lugar, en garantía de los principios de justicia y legalidad, debemos

plantear métodos *ad hoc* concebidos para mejorar la situación administrativa de los extranjeros, lo que resultará particularmente eficaz si se realiza en el marco de una estrategia de pedagogía social basada en un código de buenas prácticas destinadas a eliminar las angustias inherentes al Síndrome de Ulises. En este sentido, y como propuestas *de lege ferenda*, debe progresarse en la regulación de un concepto de Administración Pública cercana, donde las personas tengan una posición relevante y dejen de ser sujetos pasivos.

Las Administraciones Públicas competentes en materia de extranjería y migratoria tienen una gran responsabilidad ante el Síndrome de Ulises, motivo por el cual deberían promover programas de inclusión; facilitar de oficio e inmediatamente toda aquella información necesaria sobre autorizaciones, cursos o ayudas; realizar una reforma que atendiera a los casos más problemáticos; activar medidas que agilicen los expedientes de regularización acumulados; o crear más eficaces servicios de integración.

En síntesis, la dignidad de la persona, el derecho a su integridad psíquica y el derecho a la buena administración exigen una reforma administrativa que prevenga el maltrato burocrático al que las personas inmigrantes se ven sometidas en la tramitación de los procedimientos establecidos para conseguir la regularización de su situación y su integración en España.

IX. BIBLIOGRAFÍA

Abad Márquez, L. V. (1993): “Nuevas formas de inmigración: Un análisis de las relaciones interétnicas”. *Política y Sociedad*, 12, 45-60.

EL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN DE LOS INMIGRANTES: BUROCRACIA Y SÍNDROME DE ULISES

Abarca Junco, A. P. (2010): *Inmigración y extranjería: Régimen jurídico básico* (3 ed.). Madrid: Colex.

Achotegui, J. (2004): “Emigrar en situación extrema: El síndrome del inmigrante con estrés crónico y múltiple (síndrome de Ulises)”. *Norte De Salud Mental*, (21), 39-52. Consultado en: http://ome-aen.org/NORTE/21/NORTE_21_060_39-52.pdf

Ayuntamiento Alcalá de Henares (2004): Demandas y necesidades sociolaborales del colectivo de mujeres inmigrantes en el municipio de Alcalá de Henares. Consultado en: <http://www.ayto-alcaladehenares.es/portalAlcala/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/01921.pdf>. Consultado en: 30 y 31 de agosto de 2012.

Castro Vázquez, Á. (2010): *SOS... soy inmigrante: El síndrome de Ulises*. Madrid: Pirámide.

Cobo, F. G. C. (2009): *Inmigrantes en España: Claves para comprender un fenómeno mundial*. Ediciones del Laberinto.

Coral, M. C. C.; Buriticá, M. M. E. (2003): “Los procesos de integración social de los jóvenes ecuatorianos y colombianos en España: Un juego identitario en los proyectos migratorios”, (89), *60MARZO*. Consultado en:

<http://www.cooperacioninternacional.com/descargas/margaritaacheverri.pdf> (con acceso en agosto 2012).

Durand Arp-Nissen, J. (2004): “Ensayo teórico sobre la emigración de retorno: El principio del rendimiento decreciente”. *Cuadernos Geográficos De La Universidad De Granada*, (35), 103-116. Consultado en: <http://www.ugr.es/~cuadgeo/docs/articulo>

<os/035/035-006.pdf> (con acceso en septiembre 2012).

Especial reglamento de extranjería (2005): *Primeras reflexiones y tablas de equivalencia*. Madrid: La Ley.

Gandhi (1958): *La vía de la no violencia*. París, Gallimard.

González Rodríguez, J. J.; Requena, M. (2005): *Tres décadas de cambio social en España*. Madrid: Alianza Editorial.

Guía Conca, A. (2007): *Nadie es extranjero: [entender la inmigración]*.

Laparra Navarro, M. (2003): *Extranjeros en el purgatorio: Integración social de los inmigrantes en el espacio local*. Bellaterra.

Laso Noya, F. (2012): *España en cifras 2011*.

Marconi, A.J. (2012) “Administración General”. AMERICAN ANDRAGOGY UNIVERSITY. CONSULTADO EN: <http://www.monografias.com/trabajos92/administracion-general/administracion-general2.shtml>

Ministerio de Defensa. (2008). *Las fronteras exteriores de la Unión Europea*. Monografías del CESEDEN. Consultado en: http://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/destacados/publicaciones/monografias/ficheros/104_LAS_FRONTERAS_EXTERIORES_DE_LA_UNION_EUROPEA..pdf

Muñoz, J. G. (2003): “Políticas de integración, políticas de exclusión: La sociedad y el estado frente a la inmigración y la diversidad cultural”. *Sphera Pública*, (003), 209-229. Consultado en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/297/29700312.pdf>

Navas, M. S.; Molero Alonso, F.; Morales, F. (2001): “Inmigración, prejuicio y

EL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN DE LOS INMIGRANTES: BUROCRACIA Y SÍNDROME DE ULISES

exclusión social: Reflexiones en torno a algunos datos de la realidad española”. *International Journal of Psychology and Psychological Therapy*, 1(1), 11-32.

Pimentel, M. (2002): “Procesos migratorios: Economía y personas”. *Mediterráneo Económico*.

Y2:b0a3e3f7-d550-4c36-82cc-8a2232cb29b7

Reyes, J. U. (2005): *Evolución histórica de la migración internacional contemporánea*. Universidad iberoamericana.

Rodríguez Arana, J. “El derecho fundamental a la buena administración en el marco de la lucha contra la corrupción”. Consultado en: <http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/ConIbeConMexDA/ponyprog/JaimeRodriguezArana.pdf> (con acceso en agosto y septiembre 2012).

Tabares, E.; Carmona J.J. (2011): “Balas en la recámara”. *Noticias obreras*, 19-26. Consultado en: <http://dpt.archimadrid.es/wp-content/uploads/2009/07/02-TM1520.pdf> (con acceso en Julio y Septiembre 2012).

Tezanos, J. F.; Tezanos, S. (2006): “La cuestión migratoria en España. Tendencias en inmigración y exclusión social. *Revista Sistema*, 190, 191. Consultado en: [http://www.ciberoamericana.com/documentos/TezanosVazquezTezanos%20\[2006\].pdf](http://www.ciberoamericana.com/documentos/TezanosVazquezTezanos%20[2006].pdf) (con acceso en agosto 2012).

Vázquez Aguado, O. (1998): “El trabajo social con inmigrantes: Conflictos y posibilidades”. *La Exclusión Social: Reflexión y Acción Desde El Trabajo Social*. 171-180.

Velasco, J. C. (2005): “Estado nacional y derechos de los inmigrantes. Sobre la redefinición de la ciudadanía”. *Arbor*, 181(713), 41-52. Consultado en: <http://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/article/view/441/442> (con acceso en julio y agosto 2012).

Zamora, J. A. (2001): “Radicalizar la democracia”. *Estella, Verbo*.