

El reglamento de extranjería y las políticas migratorias

El día 8 de febrero de 2011, con ocho meses de retraso respecto del plazo establecido por la propia ley, el gobierno español presentó el reglamento de la Ley de Extranjería (LOEx). Este hecho brinda una buena ocasión para revisar los contenidos de esta regulación situándolos en el marco de la política migratoria de los últimos años y, por supuesto, en el cambiante contexto en que se ubica.

Un reglamento, ¿tres políticas?

Es claro que un reglamento es una norma de rango inferior a la ley, supeditada a la misma y que debe desarrollar aspectos no del todo aclarados por ésta con el objeto de mejorar la seguridad jurídica. Pero también es claro que un reglamento puede emplearse de un modo más restrictivo o más garantista según los casos, en función del contexto social o económico, de la orientación política o de los intereses gubernamentales. En general, cabe decir que este reglamento de extranjería está en continuidad con la ley aprobada en 2009. Aunque no se ha utilizado sistemáticamente para restringir derechos, como algunas voces temían en los últimos meses, sí es cierto que algunas de sus disposiciones son preocupantes, pues limitan la

reagrupación familiar y la renovación de los permisos de residencia por criterios económicos más bien restrictivos.

De manera muy sintética, podemos agrupar sus normas concretas en tres áreas, que responden a otras tantas dinámicas en los distintos ámbitos de decisión política. En primer lugar, la lógica estatal se manifiesta en una minuciosa regulación (los 264 artículos del reglamento propuesto casi duplican los del anterior) que, en este caso, busca disminuir la arbitrariedad y la discrecionalidad de una práctica administrativa que con frecuencia se venía convirtiendo en barrera infranqueable para las personas migrantes. La lógica local-autonómica se plasma en un papel más activo de las comunidades autónomas y los ayuntamientos en el proceso de integración de los migrantes. Queda por ver si estas disposiciones suponen un acercamiento a los ciudadanos o si, por el contrario, incrementan la burocracia. Finalmente, este reglamento sigue considerando a las personas migrantes como mera mano de obra (con sus particularidades en una etapa marcada por el desempleo) y sigue reforzando el cierre de fronteras que impulsa la lógica europea así como un régimen sancionador de la estancia irregular muy punitivo y poco garantista.

Tres ministerios, ¿una política?

Desde hace años, tanto en el ámbito europeo como en el español, se afirman tres pilares en torno a los que se pretende articular las políticas migratorias. Se trata de promover la inmigración legal y la integración, luchar contra la inmigración irregular y cooperar al desarrollo. En nuestro país, la responsabilidad de estos pilares se distribuye entre tres carteras ministeriales: Trabajo e Inmigración (con distintas denominaciones), Interior y Asuntos Exteriores, pero el peso de cada una de ellas se distribuye de modo desigual.

Aunque la política migratoria española (y europea) defiende la necesidad de un desarrollo equilibrado de los tres pilares indicados, la práctica acaba escorándose hacia la lucha contra la inmigración irregular mediante el control policial de fronteras y la persecución de las personas migrantes que carecen de permiso de residencia. Los cauces para la inmigración regular son muy insuficientes e ineficaces; la cooperación al desarrollo no ha desarrollado el vínculo positivo entre migraciones y desarrollo; y la construcción de una sociedad integrada continúa siendo un intento frustrado. Mientras tanto, siguen creciendo

las patrullas marítimas y las redadas policiales, así como el internamiento indiscriminado y las repatriaciones forzosas de personas extranjeras.

La última remodelación del gobierno en octubre de 2010 (a raíz de la que Alfredo Pérez Rubalcaba, como vicepresidente y ministro de Interior, asumió funciones más amplias en el ámbito migratorio) y el proceso de elaboración del nuevo Reglamento de Extranjería son los dos últimos episodios de la 'batalla' en cuanto al enfoque dominante en la gestión política del fenómeno migratorio. Pero, antes de ello, ha habido otros movimientos también significativos que debemos ahora considerar.

Tres ministros, ¿tres políticas?

Desde que José Luis Rodríguez Zapatero asumió la presidencia del gobierno en 2004, ha habido tres ministros de inmigración. Más allá de los nombres propios y de las variaciones contextuales, se puede hablar de tres orientaciones políticas diferentes. Simplificando mucho, la etapa de Jesús Caldera coincide con la regularización extraordinaria de 2005 y el período de Celestino Corbacho se plasma en la reforma de la Ley de Extranjería (2009), mientras que la actual redacción del reglamento de dicha Ley sirve para identificar la línea del ministro Valeriano Gómez.

A pesar de las críticas recibidas en su momento (unas más partidistas, otras más equilibradas), casi nadie puede hoy negar la imperiosa necesidad y conveniencia del proceso de normalización realizado en 2005. ¿O es que alguien puede pretender que un Estado expulse a 600.000 personas de su territorio o que las mantenga indefinidamente en la irregularidad administrativa? El ministro Caldera, además, impulsó un *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración* para el período 2007-2010 que pudo orientar con firmeza y sensatez la política migratoria de nuestro país¹. Cosa distinta es que la irrupción de la crisis económica —con sus recortes presupuestarios, su cambio de orientación política y la diferente percepción contextual— no haya permitido desarrollarlo como hubiera sido deseable.

Tras las elecciones de marzo de 2008, Celestino Corbacho fue nombrado ministro de Trabajo e Inmigración, precedido por su experiencia como alcalde de L'Hospitalet de Llobregat, ciudad de la periferia obrera de

¹ Véase «Inmigración, ciudadanía e integración», en *Razón y Fe*, n. 1.302 (abril 2007), pp. 243-250.

Barcelona con una tasa de población extranjera en torno al 22%. Los duros planteamientos políticos que había ejercido en la administración local se reflejaron progresivamente en su actuación ministerial y, muy particularmente, en la reforma de Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, más conocida como Ley de Extranjería. Aunque hubo tenues avances, la sociedad civil planteó serias reservas ante esta ley, sobre todo porque asienta un enfoque economicista de las migraciones, un énfasis en el control fronterizo y en el régimen sancionador, cierto recorte de derechos y porque parece una herramienta incapaz de responder a los retos de las migraciones en la sociedad española actual².

En otoño de 2010, Valeriano Gómez asumió la cartera ministerial de trabajo e inmigración. En un nuevo ciclo económico marcado por la crisis generalizada y prolongada, por la reforma laboral y de las pensiones —huelga general incluida—, la agenda del ministerio parece inclinarse hacia el ámbito del trabajo más que hacia el de la inmigración. La elaboración del reglamento de extranjería seguía retrasándose, quizá, al menos en parte, por tensiones entre los ministerios de Interior y de Trabajo en torno al enfoque del reglamento. Además, este proceso se desarrolló en un marco de secretismo y falta de diálogo social, si bien es cierto que en la última etapa se percibe una nueva orientación, más abierta, en el equipo de gobierno capitaneado por la nueva Secretaria de Estado, Anna Terrón.

Tres errores políticos

Analizando la política migratoria del gobierno de Rodríguez Zapatero en la etapa de crisis, es decir, desde 2007/2008 hasta el momento, identificamos tres ámbitos centrales de actuación (en el terreno de la economía, de la cultura y de la política) en los que nos parece descubrir tres errores de enfoque, que completaremos posteriormente con la propuesta de tres principios políticos correlativos.

La trampa del retorno

Una de las ‘medidas estrella’ del ministro Corbacho fue la puesta en marcha, en noviembre de 2008, de un programa de retorno asistido

² Véase «Ante la reforma de la Ley de Extranjería», en *Razón y Fe*, nn. I.327-I.328 (mayo-junio 2009), pp. 323-328.

El reglamento de extranjería

para personas extranjeras desempleadas. Se anunció con gran despliegue mediático, y el discurso oficial insinuaba que esta medida iba a ser clave para atajar la crisis económica, revertir los flujos migratorios y lograr la estabilidad social. En los primeros quince meses de funcionamiento del programa sólo se habían acogido al mismo 8.500 personas, de las que más de 5.000 eran de nacionalidad ecuatoriana. Lo cual es, obviamente, una cifra irrisoria comparada con los cerca de cinco millones de extranjeros que residen en España.

Y, sin embargo, el mensaje ya estaba lanzado. Una vez más se había identificado inmigración con crisis, sembrando la sospecha de que los inmigrantes eran responsables del desempleo, sugiriendo que la solución pasaba por que regresasen a sus países de origen, sembrando el germen de una posible conflictividad social, reforzando una mirada utilitarista de las personas migrantes y distrayendo la atención de otras cuestiones más problemáticas. Nos parece un planteamiento no sólo errado, sino también peligroso e irresponsable. Menos mal que la ciudadanía (autóctona e inmigrada) ha mostrado más sabiduría y sensatez que sus políticos.

La falacia de la integración

Desde hace algunos años, la propuesta de un contrato de integración para las personas inmigrantes ha suscitado un vivo debate europeo, intensificado en la Francia de Sarkozy e importado entre nosotros de la mano del Partido Popular, primero en la Comunidad Valenciana y actualmente extendiéndose por toda la geografía nacional de cara a las elecciones municipales y autonómicas de mayo. El reglamento de extranjería recién aprobado ha consagrado este polémico planteamiento, formulado en términos más suaves y ambiguos: se trata del 'esfuerzo de integración' requerido para la renovación de los permisos de residencia y trabajo.

Según la Unión Europea, la integración es un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes en los Estados miembros³. Ahora bien, si es un proceso de dos direcciones que afecta a todos, ¿por qué sólo se pide un esfuerzo de integración a una de las partes? Desde el punto de vista práctico, ¿cómo se mide el conocimiento de la cultura española y la adaptación a

³ Véase «Por una integración de la inmigración», en *Razón y Fe*, n. 1314 (abril 2008), pp. 243-250.

sus costumbres? ¿A cuáles de ellas? ¿Hay algún grado de civismo que, más allá de los derechos humanos y la legislación común, pueda imponerse de manera particular a los ciudadanos extranjeros y no a los autóctonos? Desde el punto de vista jurídico-político, da la impresión de que se ha rehuido un debate muy importante, modificando de soslayo, a través de la LOEx y su reglamento, los principios políticos consensuados por la Unión Europea.

Por ello, nos parece una medida errada y peligrosa. No es sólo ambigua y difícil de llevar a cabo, sino que corre el riesgo de identificar a las personas inmigrantes como responsables de la falta de cohesión o integración social, siendo así que la realidad es mucho más compleja. Pongamos un único ejemplo, referido a la vivienda. El último informe *Foessa* sobre la pobreza y el desarrollo social en España muestra un serio incremento de la exclusión y segregación residencial. Fruto de la crisis, se constata que vivir en un barrio u otro correlaciona directamente con el grado de pobreza y exclusión que sufren las personas. Es decir, que se está desintegrando la cohesión local en nuestras ciudades: no es que haya guetos ni que los inmigrantes no se integren, sino que la cohesión social se resquebraja en el ámbito local.

El fiasco del voto

En este año 2011, por vez primera en nuestra historia, existe la posibilidad de que ciudadanos extranjeros ejerzan su voto en las elecciones municipales del próximo mes de mayo. Hasta ahora, sólo las personas nacionalizadas (españoles de pleno derecho, por tanto, pero en muchos casos 'culturalmente' considerados aún como extranjeros) podían participar en las elecciones. La novedad de este año es aún muy restringida, pues se refiere sólo a las elecciones municipales, sólo a determinados países (un total de diez no comunitarios, de los que está excluido Marruecos, por poner un único ejemplo significativo) y con una serie de requisitos particulares. A pesar de todo ello, consideramos que se trata de un paso adelante. Esta medida afecta a unas 350.000 personas en total, pero de ellas sólo se han inscrito en el registro correspondiente poco más de 45.000, un 13%.

Lo que podía ser una oportunidad real y significativa de cara a la participación ciudadana, a la cohesión social, a la integración y a la democracia real, tiene visos de convertirse en un nuevo fiasco. ¿Por qué? Aunque influyen diversos factores que no podemos analizar ahora, es

claro que hay una incoherencia sistemática entre unos discursos y otros. Si el planteamiento político habitual y los discursos dominantes insisten en mantener una mirada estrecha de la migración, marcada por el economicismo utilitarista que sólo ve a los migrantes como mano de obra, por el control fronterizo y la persecución policial, por reclamar un esfuerzo de integración que sigue marcando a los extranjeros como ciudadanos de segunda categoría, ¿puede alguien sorprenderse de que esos mismo ciudadanos encuentren escasa motivación para ejercer su derecho al voto? Es muy difícil, por no decir imposible, que alguien practique su responsabilidad democrática y sus deberes de ciudadanía si no siente respetados sus derechos como persona.

Tres principios políticos

Para concluir, queremos recordar tres principios básicos que pueden servir para orientarnos, como ciudadanos conscientes y comprometidos, ante el fenómeno migratorio. No son simplemente unas convicciones particulares, más o menos bienintencionadas, sino unos elementos centrales para comprender nuestra sociedad y para enfocar unas políticas adecuadas, realistas y eficaces.

En primer lugar, la inmigración es un elemento estructural, no coyuntural, de nuestra sociedad. Con crisis o sin ella, las personas migrantes están aquí, pertenecen a esta sociedad y aquí van a permanecer. Más aún, tanto la demografía como la economía nos repiten que nuestra sociedad sigue y seguirá demandando cientos de miles de nuevos inmigrantes en los próximos años. En segundo lugar, necesitamos una sociedad integrada que sepa renovarse con creatividad; necesitamos reforzar la cohesión social ante los nuevos retos y realidades. No se trata de que los inmigrantes se integren unilateralmente, sino de construir entre todos una sociedad inclusiva, cohesionada, plural e integrada. Para ello, en tercer lugar, es preciso caminar hacia una plena ciudadanía que refuerce nuestra democracia. Las personas migrantes deben ver reconocidos sus plenos derechos, no sólo en teoría sino en el ejercicio cotidiano, pues sólo de esta manera vivirán también sus deberes en plenitud; sólo así tendremos una ciudadanía comprometida con y en una sociedad integrada e integradora. ■