

Ante la reforma de la Ley de extranjería

El gobierno español ha iniciado los trámites para la reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, más conocida como Ley de extranjería. Si bien el proceso parlamentario está lejos de cerrarse y permanecen varias cuestiones abiertas, se impone una valoración crítica de las propuestas presentadas.

Una oportunidad perdida

Lo primero que hay que destacar es que se trata de una oportunidad perdida. La propia exposición de motivos señala la necesidad de adaptar la Ley «a la nueva realidad migratoria en España, que plantea nuevos problemas». La Ley anterior data del año 2000, aunque sufrió modificaciones en 2003. Desde entonces, es evidente que el fenómeno migratorio ha crecido en cantidad, en intensidad y en amplitud, hasta el punto de que no resulta exagerado afirmar que la migración está cambiando profundamente la sociedad española. La realidad social de 2009 es muy distinta de la de hace una década. Hubiera sido sensato que, al adaptar la legislación a este nuevo contexto, se abordasen las grandes cuestiones latentes, las nuevas oportunidades y los retos planteados.

La realidad demanda una Ley que apueste por la integración, por la gestión creativa de la multiculturalidad, por la cohesión social. Una Ley que se haga cargo de la nueva realidad que ha reconfigurado nuestra sociedad. Y, en su lugar, seguimos teniendo una mera y decepcionante Ley de extranjería. Una vez más, hemos quedado atrapados en las miradas estrechas, cortoplacistas y defensivas. La mirada sigue más pendiente de los problemas que de las oportunidades.

La mención de algunos ejemplos bastará para mostrar este enfoque. El Ministro de Trabajo e Inmigración, Celestino Corbacho, afirmó que esta Ley busca regular los flujos migratorios de acuerdo a la actual situación de crisis económica (es decir, es una Ley coyuntural, que olvida la realidad migratoria española en la última década... y en los años venideros). Así, esta reforma de la Ley choca con los planteamientos, más abiertos y positivos, del *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010)*¹. Al mismo tiempo que presentaba la reforma de la Ley, el gobierno decidió y anunció un recorte de los fondos estatales destinados a integración en torno al 30%.

En este contexto, no parece una casualidad ni un desliz que la reforma explicita su apuesta por una inmigración «orientada al ejercicio de una actividad productiva» (nuevo artículo 2 bis). Semejante visión utilitarista, que se limita considerar a la población inmigrante como mano de obra, es estrecha, injusta y peligrosa. Estrecha, porque olvida otras dimensiones reales e importantes: sociales, culturales, familiares, relacionales, cívico-participativas, humanitarias..., antropológicas, en definitiva. Injusta, porque hace recaer sobre los inmigrantes la responsabilidad de la crisis, olvidando su ingente papel en la década de mayor crecimiento económico de toda la historia española. Peligrosa, porque dificulta la verdadera cohesión social y porque prepara el ambiente para la xenofobia y el uso populista de los conflictos sociales.

Derechos humanos, ¿ampliación o restricción?

Desde el punto de vista jurídico, dos motivos obligaban a la reforma: la necesidad de trasponer siete directivas europeas y la necesidad de incorporar a la Ley Orgánica diversas sentencias del Tribunal Constitucional. Cuando el gobierno argumenta que esta reforma amplía

¹ Véase «Inmigración, ciudadanía e integración», en *Razón y Fe*, I.302, abril 2007, pp. 243- 250.

Ante la reforma de la Ley de extranjería

los derechos de los migrantes, oculta que en realidad lo único que hace es plasmar en la Ley lo que ya el máximo tribunal había ordenado, por ejemplo, reconociendo el ejercicio de los derechos fundamentales de reunión, asociación, sindicación y huelga.

Además, la formulación propuesta en el anteproyecto incluye algunas medidas que, en la práctica, suponen restricciones al ejercicio de determinados derechos y limitaciones en su concepción como derechos básicos universales. Concretamente, el artículo 9 limita el *derecho a la educación* a las personas extranjeras, pues no garantiza la educación no obligatoria de los adultos, ni tampoco la educación post-obligatoria de los menores de edad. Se trata de una medida que va contra la sentencia del Tribunal Constitucional 236/2007, que considera que se debe garantizar plenamente el acceso a la educación en todas las etapas educativas de todos los extranjeros, con independencia de su situación administrativa.

En cuanto al *derecho a la vivienda*, la propuesta de reforma del artículo 13 permite que algunos extranjeros accedan a las ayudas públicas en materia de vivienda en las mismas condiciones que los españoles, pero no así los residentes temporales. Esta medida va en contra de los principios de la política migratoria que establece la propia Ley (igualdad de derechos y obligaciones entre todos los que viven y trabajan legalmente en España). Además, la diferenciación entre los residentes de larga duración y el resto de residentes puede convertirse en un peligroso ejemplo que determine la creación de diferentes categorías de extranjeros.

Otros tres puntos críticos

Son diversas las voces que se han alzado contra la reforma propuesta de la Ley de extranjería, incluyendo a las principales entidades sociales y ONGs (tales como Caritas Española, SOS Racismo, Amnistía Internacional, Red Acoge o Asociación Pro-Derechos Humanos de Andalucía), así como los dictámenes oficiales del Foro para la Integración de los Inmigrantes y del Consejo General del Poder Judicial. Además de los ya señalados, otros tres puntos sensibles concitan el consenso crítico: reagrupación familiar, menores no acompañados y Centros de Internamiento de Extranjeros.

Sobre la *reagrupación familiar*, es un avance positivo la posibilidad de otorgar simultáneamente el permiso de residencia y el de trabajo. Pero es un claro retroceso la limitación de este derecho a la reagrupación familiar para los ascendientes mayores de 65 años, recogida en el artículo 18. En 2008, el Foro para la Integración de los Inmigrantes elaboró un informe

monográfico sobre esta cuestión, que muestra el sinsentido de la reforma propuesta. Limitar este derecho y vincularlo a la residencia de larga duración va en contra del principio de no discriminación recogido en el propio anteproyecto. Supone, además, una mirada estrecha que no reconoce el derecho básico a vivir en familia e ignora el papel de los abuelos en la cohesión familiar y social. Sólo se entiende esta propuesta desde la lógica represiva y desde el deseo de transmitir una imagen de dureza y control.

En cuanto a los *menores no acompañados*, la reforma propuesta busca promover «acuerdos de colaboración con los países de origen que contemplen, integradamente, la prevención de la inmigración irregular, la protección y el retorno de los menores no acompañados» (art. 35). Se trata de una formulación peligrosa, que tiende a considerar a los menores como inmigrantes antes que como menores. Sobre todo, la reforma parece olvidar la obligación de asegurar el interés superior del menor, concretamente en dos medidas que suponen sendos retrocesos. Primero, se contempla la posibilidad de poner el menor a disposición de los servicios de protección de menores del país de origen y no mediante reagrupación familiar; segundo, se permite que el menor, a pesar de que obtenga una autorización de residencia, pueda ser repatriado posteriormente.

Los *Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE)* constituyen otro de los puntos delicados de la reforma. No sólo se mantiene una medida de privación de libertad para faltas administrativas, sino que se aumenta el plazo máximo de detención, llegando hasta los 60 días (en contradicción con las declaraciones del gobierno cuando se aprobó la directiva europea de retorno). Más aún, se abre la puerta a una detención de duración ilimitada, pues en determinados casos se plantea la posibilidad de suspender el cómputo del período de internamiento. Por lo demás, se mantiene un sistema exclusivamente policial, con menos garantías que en la propia cárcel; sigue sin haber control judicial efectivo, y tampoco se permite el acceso regular de las entidades de la sociedad civil. La reforma de la Ley consagra, de este modo, los CIEs como espacios de opacidad y de vulneración de derechos humanos fundamentales.

Criminalizar la hospitalidad

También hay motivos de preocupación y crítica en lo referido al régimen sancionador previsto en la Ley. Aquí nos topamos con uno de los aspectos más llamativos y desconcertantes de la reforma propuesta:

Ante la reforma de la Ley de extranjería

las sanciones previstas para quienes ejerzan la solidaridad con las personas en situación irregular. La oposición a este punto ha cristalizado en la Plataforma «Salvemos la hospitalidad», que ha lanzado una campaña de solidaridad ciudadana que en apenas unas semanas ha logrado el apoyo de unas 10.000 personas, asociaciones, comunidades y parroquias.

Concretamente, se critica el nuevo artículo 53.2.c, que considera como infracción grave (con multa de 501 a 10.000 euros) la promoción de la permanencia irregular en España de un extranjero. Entiende que se produce el ilícito «cuando el extranjero dependa económicamente del infractor y prolongue la estancia autorizada más allá del período legalmente previsto». Se trata de un precepto claramente prescindible en su totalidad. En contra de lo que han manifestado algunas voces del gobierno, un Estado de derecho no puede dejar a la buena voluntad de los intérpretes de la norma cuestiones tan relevantes como la criminalización de personas (familiares o no de la persona extranjera) y entidades solidarias que facilitan hospedaje, apoyo y manutención a inmigrantes sin papeles.

En segundo lugar, la reforma de la Ley sanciona el «consentir la inscripción de un extranjero en el Padrón Municipal, por parte del titular de una vivienda habilitado para tal fin cuando dicha vivienda no constituya el domicilio real del extranjero» (art. 53.2.d). El legislador está pensando en el empadronamiento a título gratuito, pues el que se realiza con ánimo de lucro aparece sancionado como muy grave en el artículo 54. Por ello, la redacción propuesta constituye un flagrante ataque al valor ético de la hospitalidad, que implica además la mutación por vía indirecta el sentido del Padrón Municipal, el cual contiene datos de carácter personal sometidos a la tutela de la Administración Local. El Padrón es un registro que sólo tiene eficacia censal, dando fe de quienes viven, pero no prueba la residencia legal. Mutar el sentido del Padrón es pervertir su naturaleza y darle una orientación represiva político-social de la que siempre ha carecido.

Finalmente, hay que indicar que las consecuencias de lo mencionado son especialmente graves para las personas extranjeras residentes legales cuando son ellas las que practican la ética de la hospitalidad para con sus familiares y amigos. El artículo 57.1 señala que en determinados supuestos, tales como los actos de acogida y hospitalidad, podrá aplicarse «en lugar de la sanción de multa, la expulsión del territorio español». La desproporción aquí es superlativa. Se sanciona al extranjero residente acogedor con la misma medida que se aplicaría a la persona en situación de irregularidad.

Cuando la Ley se vuelve ilegítima

Nos hemos detenido en este aspecto del régimen sancionador porque se trata de un ejemplo muy significativo, que introduce un salto cualitativo en la consideración de la reforma propuesta. Intimidar y penalizar a los acogedores solidarios supone no sólo una respuesta desproporcionada de nefastas consecuencias para todos, sino también una incompatibilidad con valores éticos universales como la hospitalidad, la solidaridad y el cuidado del otro. Al legislar en contra de los derechos humanos básicos y de los deberes de solidaridad, la propia Ley se deslegitima a sí misma. Por ello, no puede extrañar que algunas voces, dentro y fuera de la Iglesia, se hayan alzado para incitar a la desobediencia cívica en este punto concreto.

Algunos observadores han indicado que se trata de un desliz o una mala interpretación del texto, pero en realidad estamos ante la consecuencia de llevar hasta el extremo la lógica del control férreo de la inmigración clandestina. Con esta excusa de perseguir y controlar la inmigración irregular (y en un movimiento semejante a la lucha contra el terrorismo), se pueden estar cometiendo atropellos insospechados en las sociedades democráticas avanzadas. Medidas similares se han anunciado o puesto en práctica en estos meses en Italia y Francia, como ya se planteó en Estados Unidos en el año 2006. En unos y otros casos, también se ha producido una reacción ciudadana de solidaridad, llegando a articular un nuevo movimiento *Santuario* en defensa de las personas inmigrantes indocumentadas. Como dijo la Conferencia Episcopal Española en 2007, «es necesario prestar a los inmigrantes los servicios elementales que cubran sus primeras necesidades y que garanticen la salvaguarda de la dignidad de toda persona humana y de sus derechos fundamentales, independientemente de la situación legal en que se encuentren».

Por ello, es posible que estemos ante una oportunidad para, al margen de la evolución concreta de esta reforma legislativa, robustecer el tejido solidario. Si bien es necesario «salvar la hospitalidad» frente a los ataques y la persecución, tanto o más importante puede ser en estos momentos «reforzar la hospitalidad». En la historia de la no-violencia activa, la desobediencia civil siempre ha ido de la mano de la iniciativa civil. Quizá no ha llegado todavía el momento de lanzar una campaña de desobediencia civil (entre otras cosas, habrá que ver en qué queda la reforma legal), pero ciertamente es el momento de potenciar y articular estructuras que plasmen la solidaridad ciudadana y la hospitalidad cristiana de manera creativa y vigorosa. Una ley que se deslegitima a sí misma porque socava sus propios fundamentos éticos puede convertirse en una nueva ocasión para robustecer la musculatura ética de la sociedad civil. Se trata de convertir la amenaza en oportunidad. ■