



Emigración: menos reforma legal y más plan social

LA situación de los inmigrantes se ha convertido en tres años en uno de los más importantes asuntos de Estado. La incesante llegada de emigrantes a las costas de nuestro país, bien para establecerse o transitar a otro destino, se está convirtiendo un año más en un drama para el que la opinión pública es especialmente sensible. También enciende el debate la polémica sobre la reforma a que el gobierno está sometiendo la Ley Orgánica 4/2000 aprobada el 11 de enero de 2000, la ley de derechos y libertades de los extranjeros en España. Esa reforma del Partido Popular ha sido objeto de críticas de todas las entidades implicadas en el proceso: desde las asociaciones de extranjeros hasta la Conferencia Episcopal Española. En estas páginas queremos hacer una evaluación de lo que supone dicha reforma legislativa de la Ley Orgánica aprobada hace unos meses y una consideración general del marco desde el que se hace.

Sobre la nueva reforma del PP a la «Ley de Extranjería»

LA Ley Orgánica del 11 de enero de 2000 fue aprobada aceleradamente, como ya expusimos en su momento, por el repentino cambio de parecer del gobierno del Partido Popular en la cuestión, tras haber mantenido durante dos años una opinión diferente en el largo proceso de preparación y elaboración legislativa en el que tanto el grupo parlamentario popular como representantes de todos los ministerios implicados participaron con sus propuestas y objeciones. Dicho cambio provocó graves consecuencias entre las que destaca la dimisión y cese de la cúpula popular del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales comenzando por su ministro, Sr. Pimentel. Ese cambio repentino provocó que, dada la aritmética parlamentaria, el final de la labor legisladora no se correspondiera con la rigurosidad que caracterizó al resto del proceso.

Eso provocó en parte que la ley no tuviera una mayor calidad. La ley, según los dictámenes más ecuanímenes, tiene defectos visibles que merecen ser optimizados.

Defectos que no son exclusivos de dicha ley sino que es regla común en los productos legislativos de la actividad parlamentaria. Dichos defectos se pueden resumir en dos.

Primero, las figuras de extranjeros que se definen son ambiguas (así, se diferencia entre inmigrante y extranjero, estudiante y residente, etc.) lo que es normal al intentar capturar legislativamente una realidad nueva y cambiante. El segundo defecto proviene de la complicación de las situaciones que se producen en la relación con las Administraciones Públicas, lo que produce discrecionalidades que pueden ser subsanadas mediante una formulación más precisa. Estas críticas a lo formal fueron aceptadas por los principales partidos del Parlamento, aunque se optó por aprobar la ley ante el

riesgo de que el contenido se viera regresivamente cambiado.

Además, hubo varias críticas de fondo a la Ley 4/2000 por parte del Ministerio del Interior y de la Presidencia del Gobierno, contra el criterio del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. La primera crítica fue que contravenía los acuerdos de Tampere como expone expresamente la motivación del nuevo proyecto de Ley, hecho que finalmente no se ha podido demostrar ya que no era cierto, como han mostrado los cuerpos jurídicos del Estado. La segunda crítica, más de fondo, apuntaba a que la Ley era excesivamente benévola con los extranjeros que han entrado irregularmente en España, los popularmente conocidos como «ilegales», «indocumentados» o «irregulares». El Gobierno prefería mostrar una clara diferencia entre el régimen de derechos y libertades de los extranjeros en situación legal regular y aquellos que no están legalmente en el país. El objetivo perseguido es desalentar la vía de estancia irregular en España. El tratamiento permisivo con dichas situaciones genera, en opinión del Gobierno y otras voces, un hipotético «efecto llamada» que es necesario evitar.

COMO anunció durante la campaña electoral como un objetivo de gobierno, la nueva mayoría absoluta del Partido Popular en el Parlamento habilita legítimamente para la nueva reforma de la ley. Dicha reforma mejora los aspectos formales, aunque con las naturales limitaciones que impone la realidad. Las situaciones son tan variables y las personas están sujetas a condiciones tan diferentes que toda ley de extranjería tendrá agujeros que sólo se espera que no sean lo suficientemente grandes como para reclamar otra reforma. Es muy complicado tipificar las categorías de extranjeros cuando las motivaciones económicas, académicas, políticas o humanitarias pueden concurrir en

una sola persona con intensidades distintas. Por ejemplo, en el artículo 31 se legisla una definición de «extranjero estudiante» al que se le prohíbe el permiso de trabajo por cuenta propia o ajena pero al que, a continuación se le permite el desempeño de trabajos con carácter parcial o por obra. La flexibilidad de los contratos laborales que transforman los contratos indefinidos en una serie indefinida de contratos temporales, desactualiza, antes de que se apruebe, esta norma no sólo por su contradicción sino por la dificultad intrínseca de las situaciones.

OTRA serie de reformas van dirigidas a diferenciar gravosamente entre las posibilidades sociales y administrativas de los «legales» e «ilegales». Consideramos que es una distinción necesaria, pero algunas de esas reformas podrían vulnerar los Derechos Humanos, de los que son sujeto todos los seres humanos sin constar su situación administrativa en un país u otro. En la reforma gubernamental la libertad de reunión y manifestación (artículo 7), la libertad de asociación (artículo 8) y la libertad de sindicación y el derecho de huelga (art. 11) están negados para aquellos que no tienen reconocida la condición de residente por la Administración Pública.

Hay otros aspectos destinados a endurecer las condiciones de vida de los extranjeros que permanecen irregularmente en el país o de los extranjeros en general, que a nuestro juicio son muy cuestionables. Especialmente destacamos los artículos 5 y 6. El artículo 5, relativo a la libertad de circulación, prevé estados de excepción diferentes a los previstos constitucionalmente al establecer, a discreción del ministro del Interior, medidas limitativas y desplazamientos forzados para los extranjeros. El artículo 6, destinado a establecer la participación pública, niega los más mínimos derechos a los irregulares en cuestiones de régimen municipal, como el ser escuchados en las

corporaciones locales o el ser tenidos en cuenta con fines estadísticos para la planificación urbanística. Además, hay una exclusión parcial de los no residentes del sistema de bienestar social. Si bien se les reconoce derecho a la atención en la Educación Obligatoria y a la Sanidad, se les excluye del resto de beneficios. Esto producirá una disfunción social importante. Por un lado existe una labor represora de la ilegalidad que es necesario establecer y limitar, y por otra parte una realidad que al ser castigada se agrava más hasta producir peligrosas bolsas de miseria. El legislador se encuentra ante un dilema perverso: las medidas que ha elegido para desalentar la ilegalidad provocan miseria, que es el efecto ejemplarizante y desmotivador que se busca.

OBSERVAMOS aspectos preocupantes en el proyecto de reforma gubernamental relativos a la discrecionalidad de la Administración. El artículo 19 excluye de tutela judicial a los expulsados con carácter preferente por faltas graves. El artículo 30, que establece el derecho a la residencia permanente, legisla que requerirá genéricamente de los candidatos cinco años de permisos de residencia temporal, a excepción de aquellas personas cuyos países tengan una especial vinculación con España. El artículo 35 deja a discreción del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales la concesión de permisos para que todo extranjero pueda establecerse como trabajador por cuenta propia. Además, la reforma da también un paso atrás en lo referente a la relación con la Administración: ésta no tiene que motivar la denegación de visados (sólo los que apelen a la reagrupación familiar o a un contrato laboral) y, contrariamente a lo vigente, en relación a los trámites cuyo titular sea un extranjero se aplica el silencio administrativo negativo (excepto cuando se tramiten prórrogas de permisos ya concedidos).

La reforma introduce también algunas mejoras. Se endurecen las sanciones a empresarios que contraten extranjeros en situación irregular y se toman medidas contra aquellos que ayuden a extranjeros a entrar irregularmente en España. Algunas ONG han protestado contra esta última medida ya que dificulta que las personas perseguidas políticamente puedan embarcarse en una compañía aérea o marítima ya que ésta puede ser objeto de sanción. La ley induce a que los propios agentes comerciales se conviertan en jueces sobre la condición del potencial refugiado o asilado.

***EN** general, la reforma de ley busca incidir punitivamente sobre la vida de los extranjeros irregularmente establecidos en nuestro país. Es una reforma rigorista de corte policial y punitivo que deja la regulación real de la situación de «los irregulares» a la discreción de los diferentes servicios de la Administración. Un reforma que subraya el carácter general de la Ley, policial y juricista. No obstante, en términos absolutos, mejora sustancialmente la reforma que el PSOE había aprobado en el año 1985, aunque no la de enero de 2000.*

El gobierno ha rechazado un consenso real de la ley, lo cual es legítimo dada su mayoría absoluta, pero no creemos que sea saludable al estar tratando una cuestión de Estado como la que traemos entre manos y más teniendo en cuenta el historial de la Ley Orgánica. Por mucho que se empeñe en escenificar un talante de consenso reuniéndose con ONGs de solidaridad y sindicatos, ese consenso necesita para darse de voluntad de negociación. Las actitudes gubernamentales no han seguido esta línea y han rechazado la mano tendida para el diálogo por el nuevo líder del PSOE, Rodríguez Zapatero en emigración, la única cuestión en la que éste había propuesto un pacto de Estado. La Ley Orgánica, a

nuestro entender, ha sido nuevamente cerrada en falso y con demasiada celeridad. De hecho, el gobierno no cumplió su obligación de consulta al Consejo de Estado, lo que invalidó el veloz proceso que estaba llevando a cabo.

Se necesita un plan estratégico integral de migración

NO obstante las protestas sociales y eclesiales que ha generado la nueva reforma gubernamental de la Ley, las principales preocupaciones no provienen de dicha Ley sino de las estrategias generales con que nuestro país se enfrenta al fenómeno migratorio. Creemos que, efectivamente, la reforma de la Ley vulnera Derechos Fundamentales. Pero lo más grave es que en nuestro país no se ha logrado todavía establecer una estrategia con la que afrontar la cuestión de la emigración. El enfoque durante los años ochenta y noventa fue policial y lo sigue siendo en el nuevo siglo que comienza.

Primeramente criticamos que la medida principal para intervenir en la cuestión migratoria sea la ley de derechos y libertades de los extranjeros en España. Se ha querido convertir esta Ley para extranjeros en una Ley de Inmigración pero sin abordar todas las dimensiones políticas, sociales, económicas y humanitarias que afectan a la situación y sin el necesario acompañamiento presupuestario. Y se ha hecho sin tener claro el modelo de sociedad que queremos en el futuro. Seguimos actuando con una perspectiva patológica de la emigración, cuando no está demostrado que emigrar sea un hecho perverso ni negativo sino una característica de todas las civilizaciones durante siglos y siglos. La misma

evolución de la especie y de la civilización occidental se deben a los movimientos migratorios.

Desde la prepotencia de los estados europeos nos creemos el centro de destino de los emigrantes del mundo, cuando lo cierto es que no somos siquiera un destino secundario en el tránsito de los 100 millones de personas que actualmente (según ACNUR en 1995) cumplen esa condición. Nuestras sociedades se enfrentan mal al fenómeno ya que aprecian como un valor muy importante considerarse étnicamente homogéneas, especialmente España que despierta en estos años a la realidad de ser receptor de emigrantes (aun en este año, España tiene más emigrantes suyos fuera de sus fronteras que inmigrantes extranjeros en su territorio).

***ES** necesario un Plan Nacional de Integración Social de Inmigrantes, como ya se ha elaborado en algunas autonomías, porque hay demasiadas preguntas y necesidades no respondidas, y la Ley, reformada o no, genera todavía más preocupaciones. Seguramente habrá recursos de inconstitucionalidad que se encargarán de pulir la Ley de aquellos ramalazos reaccionarios que se hayan podido introducir. Pero creemos que ni la reforma gubernamental ni la Ley Orgánica de enero de 2000 pueden sustituir lo que es la mayor necesidad: ese marco estratégico integral sobre el hecho migratorio.*

Por ahora somos pesimistas sobre su diseño, ya que el gobierno se ha descapitalizado al excluir a la cúpula socialmente más sensible del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. El enfoque sobre las migraciones que domina es el del Ministerio del Interior, que lo define como el mayor problema de orden público después del terrorismo y que promueve una imagen pública de los

emigrantes como una amenaza a la seguridad, un fuerte costo económico y un colectivo ingrato.

***SE** necesita un nuevo paradigma político sobre los inmigrantes por motivos económicos que vaya a las cuestiones centrales: la desigualdad social, la integración, la estructura económica, la ciudadanía, etc. Es ahí donde las muchas voces del Tercer Sector y de la Iglesia van a tener un papel fundamental.*