

La integración social de la inmigración

ALMUDENA DE CECILIA ABOGADO. FUNDACIÓN IBEROAMÉRICA EUROPA

En un corto período de tiempo, España se ha convertido en un país de acogida de inmigración, en el que conviven gentes de nacionalidades muy diversas. Sin apenas sentirlo, nos hemos transformado en una sociedad multirracial y cultural, dentro de la cual es necesario aprender a convivir. La llegada de nueva población genera una profunda conmoción en la economía y en la cultura, en la educación, la sanidad y en el mercado laboral, es decir, en todos los puntos neurálgicos de la sociedad receptora —la nuestra—.

Si la presencia de inmigrantes es un fenómeno inevitable, se impone el establecimiento de algunas medidas, que básicamente son de dos tipos: las que se orientan a regular los flujos de población, y las que se encaminan a la integración de los inmigrantes en la sociedad de acogida.

Estas últimas requieren una actuación conjunta por parte de las autoridades y de los ciudadanos. En el proceso integrador, se pone a prueba la capacidad de respuesta de la sociedad, que debe guardar un difícil equilibrio entre tolerancia y firmeza.

LA INTEGRACIÓN JURÍDICA Y SOCIAL

España partía de una situación de inexperiencia previa en la acogida masiva de inmigrantes, ya que durante los siglos XIX y XX fue un país exportador neto de mano de obra. En consecuencia, y por lo que se refiere a la legislación sobre nacionalidad y extranjería, sólo

En el proceso integrador, se pone a prueba la capacidad de respuesta de la sociedad, que debe guardar un difícil equilibrio entre tolerancia y firmeza.

existían normas de Derecho internacional privado, que establecían una situación de privilegio en lo referente a la adquisición de la nacionalidad española para los iberoamericanos.

A medida que aumentaba la llegada de inmigrantes, se fueron endureciendo las condiciones para acceder a la residencia legal, dando contenido concreto a este término y excluyendo las situaciones que no podrían tener tal consideración. Tratándose de España, es preciso recordar un matiz que no se da en otros lugares de acogida, como lo es el hecho de que la mayoría de nuestros inmigrantes proceden de Iberoamérica. A pesar del incremento de la afluencia, la adquisición de la nacionalidad española continuaba siendo muy sencilla, especialmente para los nacionales de países iberoamericanos precisamente, una vez éstos obtenían la residencia.

Asumido, por parte de las autoridades, que la inmigración era un hecho consumado, resultaba imprescindible regular la situación de los «ilegales», es decir, de aquellos que entran con un visado de turismo que caduca a los tres meses y que, transcurrido dicho plazo, permanecen en España de forma ilegal y carecen, por tanto, de capacidad de obrar válidamente en el tráfico jurídico.

En tales circunstancias, dos son las opciones que aparecen en una primera aproximación. Una, actuar desde el Estado de Derecho mediante los Cuerpos de seguridad, para proceder a detener y repatriar a los que carecen de «papeles». Y la segunda, tratar de discriminar los casos, analizando las causas que generan la falta de documentación.

Esta fue la actitud adoptada por el Gobierno del Partido Popular en el año 2000 (Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero), que abrió vías para la regularización, mediante figuras como la «adquisición de residencia por arraigo», atendiendo a las situaciones de personas que llevaban más de tres años residiendo ilegalmente en España y que contaban con familiares de primer grado residentes legales.

Estas medidas, al igual que la reagrupación familiar, responden a la necesidad de completar vacíos legales que generan situaciones insostenibles, pero que se mantienen cuando se trata de personas que han logrado una integración plena de hecho y, por lo tanto, soportan con holgura su situación de ilegalidad administrativa. Es el caso frecuente del marido o la mujer que trabaja con permiso, temporal o permanente, mientras el otro cónyuge carece de tarjeta de residencia; o el caso, cada vez más frecuente, de la madre soltera de nacionalidad ecuatoriana cuyo hijo o hija, nacido en España, es español desde su nacimiento.

No se trataba de reconocer todas las situaciones de hecho, con permisividad absoluta, ya que, junto a estas medidas, siguen existiendo los procedimientos de expulsión y se mantienen, además, los programas de «retorno voluntario» subvencionados por la Organización Internacional para las Migraciones, y que se ofrecen a aquellos que no pueden o no desean integrarse en la sociedad de acogida.

LA NUEVA REGULARIZACIÓN

Esta regularización se ha realizado sin modificar la vigente Ley de Extranjería, aprobada por el Gobierno del Partido Popular (Ley 14/2003, de 20 de noviembre), ya que, probablemente, no hubiera logrado el actual gabinete del presidente Zapatero reunir el consenso necesario para cambiarla. Por tanto, y dado que no se había publicado aún el Reglamento de desarrollo de dicha ley, las modificaciones se han introducido por vía reglamentaria y, por lo tanto, sin capacidad para contradecir los principios contenidos en dicha ley.

Es preciso señalar que, al no haberse publicado un nuevo Reglamento de desarrollo de la ley, se había creado una situación de vacío que era necesario cubrir y que ha sido aprovechada por el actual Gobierno para apuntarse un tanto de matiz electoralista de cara a la población inmigrante. Teniendo en cuenta que se trata de un Reglamento y que ha tenido que respetar la ley vigente, lo cierto es que, a pesar de toda la publicidad mediática, los cambios no han sido, por lógica, tan profundos como se ha hecho creer al ciudadano. La novedad principal se refiere al acceso al mercado laboral.

La reforma respondía a una necesidad real, puesto que existía, de hecho, una cierta discriminación derivada de la situación de privilegio a favor de los inmigrantes iberoamericanos frente a los de otras procedencias.

Esta reforma respondía a una necesidad real, puesto que existía, de hecho, una cierta discriminación derivada de la situación de privilegio a favor de los inmigrantes iberoamericanos frente a los de otras procedencias, que solicitaban tarjeta de trabajo por el llamado régimen general y a quienes les era denegado en un 80% de los casos.

Esto provocaba que un elevado número de rumanos y búlgaros trabajasen de hecho, sobre todo en el ramo de la construcción, como ilegales, hasta que un accidente laboral, a veces de gravedad, les obligaba a regresar a su país o vivir en la calle. Mediante las modificaciones introducidas, se pretendía lograr que se concedieran tarjetas de trabajo temporales a quienes se encontraban en tal situación.

Esta finalidad que, en sí misma, es adecuada al permitir que la mano de obra ilegal acceda al sistema de Seguridad Social, incrementando así la base de los que cotizan, se ha realizado de forma que puede resultar poco eficaz. Durante la fase de elaboración del borrador del Reglamento apenas hubo información disponible, y la que había solía filtrarse a través del diario *El País*, lo cual es una fuente de publicidad de las normas que es, cuando menos, claramente discutible.

NOVEDADES INTRODUCIDAS

Una vez publicado el Reglamento, se pudo observar que lo que se había desarrollado era una especie de «arraigo laboral», pero sin una indicación clara de cuáles serían los documentos necesarios para probar la residencia ilegal en España. La información no se ha facilitado a las instituciones involucradas, ni al Colegio de Abogados ni a los Centros de Atención Social a Inmigrantes, a través de las cuales se prestan servicios de asesoramiento jurídico.

Se aprecia una evidente falta de coordinación por parte de las oficinas de la Administración a cargo del proceso de regularización, que no han organizado ningún dispositivo ni de información ni de apoyo a los abogados. De modo particular, esas carencias han sido percibidas y lamentadas por las instituciones dedicadas a la acción social, con las cuales no se ha contado en ningún momento, ni en la fase de redacción del Reglamento ni en el momento de su ejecución, con lo que se ha dificultado el objetivo de facilitar la regularización de aquellos que la solicitaban.

No es la falta de concreción el único reproche que se puede hacer al Reglamento del Gobierno. En un momento en el que numerosos países iberoamericanos siguen sumidos en crisis políticas y económicas que obligan a su población a emigrar, el anunciar con gran publicidad la existencia de una «regularización» —palabra mágica que actúa como un imán sobre los habitantes de países en desarrollo— es en cierta medida irresponsable, debido al «efecto llamada» que genera. Teniendo en cuenta, además, que los efectos de este proceso son, a la hora de la verdad, muy reducidos porque se refieren sólo a quienes de hecho trabajaban como ilegales. Sin embargo, las ilusiones falsas generan una espiral de nuevos recién llegados que, al no poder acreditar el cumplimiento de las condiciones exigidas por el Reglamento, quedarán como ilegales.

Al valorar todos estos aspectos, parece evidente la necesidad de recordar al Ejecutivo que no serán eficaces las medidas de regularización tomadas en orden a disminuir la población ilegal y cuyos resultados ya son conocidos por todos, si no van acompañadas de un adecuado control en los puntos de entrada al territorio español, ya que, de otro modo, lo único que se consigue es que los Servicios Sociales se vean anegados por una nueva avalancha de autobuses procedentes de Rumania y Bulgaria.

Sería, por tanto, conveniente y deseable que cualquier modificación en las normas de un asunto tan sensible y complejo como es el de la extranjería no fuera tratado como el anuncio de un milagroso elixir, sino con el rigor propio de los efectos que está llamado a causar en gran número de personas. ♦♦ ALMUDENA DE CECILIA