

## Normativa de extranjería e implicaciones en el ámbito local

### Normativa de extranjería e implicaciones en el ámbito local

*Hemos perdido, con la mayoría absoluta del Partido Popular y el apoyo de CIU, el consenso político y social imprescindible para que la Ley y el reglamento de extranjería permitiesen, por lo menos poner la base para la integración de los inmigrantes sin papeles que sigan llegando. Los cupos presentados como la solución son un engaño, fomentan el racismo y consideran al inmigrante no una persona sino un elemento de producción, un ciudadano de segunda categoría. La Administración Local sufre sus consecuencias; sin recursos, con manifestaciones de xenofobia y graves riesgos de ghetto en sus barrios periféricos, tienen que afrontar los efectos del problema global y luchar por una difícil integración social y ciudadana.*

#### Palabras clave:

*Administración local, cupos, integración social, ley de extranjería, sin papeles*

### Laws governing foreigners and local impact

*Thanks to the absolute majority of the Partido Popular and the support of CIU we have lost the political and social consensus that is indispensable for the law and the regulations governing foreigners to at least make it possible to lay the foundations for the integration of the paper-less immigrants who continue to arrive. The quotas submitted as the solution are a lie, they foster racism and look upon the immigrant as an element of production, not as a person, but a second-class citizen. Local Governments are suffering the consequences of this; bereft of resources, with outbreaks of xenophobia and a major risk of ghettos appearing in the peripheral neighbourhoods, they have to face up to the effects of the overall problem and fight for a difficult social and civic integration.*

#### Key words:

*Local government, quotas, social integration, law on foreigners, paper-less.*

**Autor:** Josep M. Manté

**Artículo:** Normativa de extranjería e implicaciones en el ámbito local

**Referencia:** Educación Social, núm. 20, pp. 11-18

**Dirección profesional:** Col·lectiu Ronda, SCCL

pmante@cronda.com

## Normativa de extranjería e implicaciones en el ámbito local

### ¿Por qué tenemos que hablar tanto de la Ley y del Reglamento de extranjería?

De nuevo, a pesar de las nuevas Leyes y el Reglamento, conviene hacer notar la paradoja de que sea necesario afrontar el tema de la inmigración desde una vertiente jurídica, que va más allá de la exposición de la situación legal y que se adentra en la jungla de unas leyes espesas y cambiantes, en la burocracia de una administración mal llevada adrede y en el incumplimiento de los pomposos pronunciamientos de las fuerzas políticas sobre la acogida a los trabajadores inmigrantes y su integración social. Para acabar, después de tantas leyes, con la lucha a las iglesias, las plazas y calles... y sucesivas regularizaciones llenas de angustias e incertidumbres.

Cuando después, en el día a día, vemos que precisamente los que tienen el poder, en España y en Cataluña, ejecutan el triste papel que hemos visto representar en las Cortes españolas con las promesas de la Ley de 1999/2000 y con el cambio de criterio en la nueva Ley y en el flamante Reglamento de 2001, que ha supuesto un nuevo e inútil paso atrás en los intentos de evitar la sistemática aparición de bolsas de *sin papeles*.

Ahora, con el nuevo Reglamento en vigor desde agosto de 2001, tenemos una norma que hace imposible tener los papeles en orden, con el Gobierno atizando la xenofobia al negarse a tramitar permisos ordinarios y aplicando cuotas esclavistas, mientras en la calle miles de personas hacen colas que *piden simplemente el derecho a existir*, de ser legales, de poder vivir y ganarse la vida.

El último invento consiste en suprimir las colas para permitir a Telefónica hacer negocio. Así será más estético, no importa que telefonar sea imposible y que las leyes digan que todo ciudadano tiene que ser atendido y contestado adecuadamente. El *vuelva Vd. mañana*, habitual, ahora será anónimo y no dejará rastro.

Mientras tanto, cada vez llegan más pateras, más niños viven desprotegidos en la calle, muchos inmigrantes, de largo arraigo en el país, o venidos de toda Europa, *no podrán tener papeles hasta que pasen tres o cinco años*, y no nos dedicamos a debatir y trabajar el problema humano y social bajo el prisma de la igualdad, de los derechos iguales para todo el mundo, que ahora ni tan solo respeta la Ley de Extranjería a pesar de su pomposo título *Derechos y libertades de los extranjeros en España*.

*La solución del problema de los papeles, marca una distinta condición de ciudadano*

Y no se trata solamente de presentar la denuncia de una situación dura, de un nuevo marco que nos dejará durante mucho tiempo en una situación legal de nueva incertidumbre, sino de tomar conciencia de que ningún educador, ningún trabajador social, ningún responsable municipal, verá como su labor es efectiva si no se da *la solución del problema de los papeles*, que *marca una distinta condición de ciudadano*.

Y esto no podrá mejorar, si el espíritu de consenso, que parecía presidir la Ponencia redactora de la Ley de enero de 2000, no se recupera para dar una vía de interpretación abierta, unos medios adecuados y unos trámites sencillos para resolver la situación de todos los *sin papeles*. Y para prever, razonablemente, el hecho seguro de que *la inmigración no parará, ni se resolverá con medidas represivas o policiales*.

Ya resulta paradójal que, pasados más de 50 años de la Declaración de los Derechos Humanos, al hablar de *Derechos* y, sobre todo, de *Derechos Humanos* tengamos que hacer distinción entre sus titulares por razón de diferente raza, origen o condición.

Es decir, que se dé como normal que si no eres nacional del país, puedan regularse los derechos en función del estatus de inmigrante y, todavía más, que se haga distinción entre si eres un inmigrante legal o ilegal. La Declaración Universal de los Derechos del Hombre no hace esta distinción y sí que la hace *la Ley de extranjería* cuando *hace depender derechos esenciales del permiso de residencia o del de trabajo* que es, muchas veces, imposible.

*El inmigrante no es una persona, es, simplemente, mano de obra barata que hay que regular solamente pensando en beneficio propio*

Y no tenemos que perder de vista que el Estado español, hasta hace poco, era tierra de emigración; somos tierra de aluvión y mestizaje y ahora el nuevo nacionalismo chovinista quiere poner barreras y acepta que se nos convierta en gendarmes de la Unión Europea, en la aplicación de normas políticas y policiales como las que se contienen en los acuerdos de Trevi, Schenguen o Amsterdam, y en los pactos secretos que sin duda los alían. Para el Gobierno, para la vigente Ley, *el inmigrante no es una persona, es, simplemente, mano de obra barata que hay que regular solamente pensando en beneficio propio*. En el fondo, a pesar del paso de los siglos, estamos actuando como tratantes de esclavos.



## La Ley de 1999/2000. Primera y segunda versión, recortada

Debatida ampliamente durante el año 1999, el día 11 de enero de 2000 se promulgó una nueva *Ley orgánica (4/2000) sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*, que deroga la anterior de 1985. Se publicó en el *Boletín Oficial del Estado* del día siguiente, 12 de enero, y entró en vigor el día 2 de febrero de 2000.

El 23 de enero de 2001, menos de un año después, entra en vigor la reforma de la Ley (8/2000) que habrá marcado un auténtico récord por la corta duración y su nula aplicación. La sociedad civil asiste atónita a este cambio repentino y se derrumban las esperanzas en la nueva Ley, a pesar de las críticas que ya se hacían a la misma por parte de las organizaciones de inmigrantes. Si se rompía el consenso es evidente que la nueva Ley nacía ya muerta.

La coherencia, a última hora, de los nacionalistas canarios hizo fracasar las enmiendas del PP y CiU, y esta fuerza, en un nuevo ejercicio funambulesco, también a última hora, dejó solo al Gobierno, por lo que la Ley se aprobó con los votos en contra del Partido Popular y con la increíble amenaza que si gana las elecciones de marzo de 2000 procederá a cambiarla. Las elecciones las ganó con mayoría absoluta y como se puede ver la amenaza se ha cumplido. El 23 de diciembre de 2000 se publicó el texto reformado en el BOE y entró en vigor el 23 de enero de 2001.

En agosto de 2001 un nuevo Reglamento, detallista y meticuloso, acaba de cerrar el círculo. De nuevo, con la excusa de los compromisos con los ricos de Europa, y con una visión del fenómeno migratorio desde una perspectiva prioritariamente represora y limitadora, se cierra el paso a la igualdad, al ejercicio de los derechos que la Ley proclama, pero que se hacen inalcanzables para los *sin papeles* que los tienen, pero no los pueden ejercer. Y retroceden las principales conquistas que todavía se mantenían en la Ley de 1999/2000:

- Reconocimiento de derechos fundamentales a los sin papeles
- Posibilidades de legalización con 2 años de estancia
- Flexibilización administrativa y un mínimo control de la arbitrariedad
- Imposibilidad de expulsiones e internamientos por el solo hecho de no tener papeles
- Endurecimiento de las condiciones de reagrupamiento de familiares
- Eliminación de excepciones a los contingentes y a los visados

## Los cupos o contingentes

Todo el entramado de la nueva legislación quiere pivotar sobre la figura de las *cupos* que hasta ahora ha fracasado y sólo ha servido para *regularizaciones encubiertas*. Es decir, que solamente se podrán dejar entrar aquellos inmigrantes que sean útiles para las necesidades de producción, aquellos que sean imprescindibles para los trabajos duros que nadie quiere, y la mayoría sólo *temporales*, con obligación expresa de retorno una vez exprimidos.

Con esto se viste un discurso de fácil aceptación por la población y se da la excusa para un tratamiento duro hacia los inmigrantes. Si los contingentes fuesen realistas y útiles, a pesar de su insolidaria fundamentación, a pesar de su uso como simple instrumento en manos del capital, podríamos hablar de coherencia del sistema; sin embargo, el drama se agrava cuando los contingentes son un engaño y un caldo de cultivo de lo que en teoría dicen que quieren evitar: *las mafias*, que naturalmente cuanto más difícil es conseguir papeles más beneficios obtienen, porque *son imprescindibles*, aquí para falsear o en el país de origen *para reclutar a los elegidos*.

Acaban de conocerse los contingentes para 2002, aprobados por el Consejo de Ministros; tenemos que repetirlo y denunciarlo: el hecho de que con contingentes tan escasos, tan reglamentados y tan interesados, en función de la única consideración sobre la necesidad de mano de obra, no se pueden ni legalizar a los *sin papeles* que llegan, ni construir una coherente política de inmigración integradora.

En total, y para todo el Estado, se abre la posibilidad de ofrecer legalidad a 10.000 personas como trabajadoras/es fijos y 20.000 temporales, con los que se hace la ficción que deben regresar. Y, además, con un gran predominio del servicio doméstico todavía, imposible de controlar y contratar en origen, a pesar de que ahora se inventen una bolsa de *sirvientas* a las oficinas del INEM. El trámite es surrealista e imposible; se pretende que lo impulsen las patronales y unos organismos que se crearán en los Estados subministradores de mano de obra. Los incentivos para el tráfico de influencias y las mafias son evidentes y yo diría que sin mafias es imposible llevarlo a cabo.

Si se lee bien, no obstante, el acuerdo da unas pistas muy importantes y, desgraciadamente, nada esperanzadoras. El proceso está siempre en manos del Gobierno con una audiencia efectiva solamente a las patronales. Es la autoridad la que actúa, siempre con la mirada del Ministerio del Interior, para estirar, repartir y adoptar los contingentes. Y siempre bajo el prisma del interés



del Estado o de la economía, sin ninguna referencia a la persona. Con estos contingentes y la normativa, que de hecho complementa y aún detalla más que el Reglamento, se cierra del todo la posibilidad de legalizarse fuera de los intereses y la voluntad gubernamental aplicada de forma totalmente arbitraria. *Los contingentes de 2002 demostrarán que no es aplicable la legalidad ordinaria.* Luego sólo queda la espera de un plazo de tres o cinco años en la ilegalidad para conseguir un permiso para circunstancias excepcionales.

Los contingentes de 2002 demostrarán que no es aplicable la legalidad ordinaria

## El futuro

### ¿Integración social o control policial?

Han transcurrido 6 años después de que el nuevo Reglamento de 1996 tenía que resolver las cosas y continuamos igual, a pesar de dos leyes nuevas, y ahora un flamante y detallado *Reglamento lleno de prohibiciones y requisitos*, continuarán las regularizaciones, las trampas, los inventos de los contingentes y las flexibilidades, y el ingente esfuerzo desplegado en este tema por ONG's y afectados. Y no vislumbramos ningún cambio o mejora, como lo demuestra la marcha atrás de la Ley de 2001, y la aprobación de un Reglamento imposible que, incluso, con la actitud política del PP, lo que ha hecho es atizar la xenofobia y hace prever un desarrollo de la Ley poco generoso.

Se hace difícil ser legal. Y mucho me temo que *la nueva Ley no aportará ninguna esperanza*, tan solo una nueva "Re-Regularización", es decir la legalización temporal de parte de los que ya están con nosotros. Y la continuidad de la bolsa de sin papeles para un futuro. El inmigrante continúa haciendo cola o escondido, en una situación de permanente intranquilidad. No se ponen, pues, las condiciones para que la persona pueda desarrollarse y vivir con nosotros desde un primer momento.

Se hace difícil ser legal *la nueva Ley no aportará ninguna esperanza*

Además, la potenciación de movimientos migratorios con pactos políticos secretos que suponen la llegada de grupos familiares de Marruecos, o ahora la posibilidad de contrataciones directas con países de supuestas reciprocidades en el contingente o los tratos con países latinoamericanos, a cambio de quien sabe qué, favorecerán la creación de guetos, la poca transparencia, la aparición de mafias, la discriminación arbitraria, el mercantilismo o mercadeo

de mano de obra sin ningún contenido solidario; en definitiva, rompen la igualdad de derechos, oportunidades y transparencia.

**Y bajo el amparo de un supuesto Estado de derecho, se infringen los derechos de la persona más básicos y fundamentales**

Los pronunciamientos del Gobierno a raíz de la aprobación de la Ley, y con una expresión clara en la regulación reglamentaria, se hacen considerando al inmigrante simplemente como mano de obra barata; solamente por esto se quiere su venida controlada y disciplinada. Jamás se piensa en él como persona. Si no se les expulsa a todos es porque no pueden. Y *bajo el amparo de un supuesto Estado de derecho*, que tiene que respetar las Leyes, *se infringen los derechos de la persona* más básicos y fundamentales.

Es la visión de la derecha pura y dura que articula la interpretación de una Ley ya restrictiva, siempre sobre la base de conceptos jurídicos indeterminados, frecuentemente arbitrarios y sin posibilidad de recurso efectivo en los supuestos de expulsión, sobre todo en las llamadas de Procedimiento preferente que son aplicables a los sin papeles por el solo hecho de serlo. La burla de la Ley se extiende a la pretensión de hacer aún más ineficaz el *Foro para la integración social de los inmigrantes* modificando la composición del mismo.

El nuevo Reglamento que el Gobierno ha dictado y su complemento con los increíbles contingentes para 2002, que marcan además una pauta de comportamiento totalmente basada en los pactos con países terceros, cabe temer que hará difícil cualquier solución. El futuro es, por consiguiente, duro, incierto y difícil. Y lo que es más triste es que se ha perdido una ocasión para adaptar la Ley y la política de extranjería a unos mínimos posibilistas, realistas, que sembrarían la esperanza.

A pesar del récord de regularizaciones (3 en dos años), no prevemos que la nueva normativa sea capaz de enfocar un sistema de legalización ordinaria y, por lo tanto, será necesario esperar, y exigir, futuras regularizaciones.

## El reto de las administraciones locales

Dentro de este oscuro panorama, que impide la igualdad de todos los ciudadanos/as, los concejales y responsables de muchos de nuestros Ayuntamientos debaten sobre el hecho de que, como administración más próxima y con frecuencia más sensible, es la gran ignorada de toda la legislación de extranjería, cuando tendría que ser la gran protagonista si realmente se quiere hablar de *integración social*.



Es otra contradicción que afecta gravemente los procesos de integración, de cohesión. El inmigrante *sin papeles* solamente puede encontrar acogida en los servicios sociales de Ayuntamientos y ONG's y cada vez se hace más manifiesta la contradicción que supone no afrontar esta realidad y dotar de medios humanos y económicos los servicios sociales, incluso básicos.

- *Los Ayuntamientos*, como si fuesen ONG'S, *frecuentemente practican voluntarismo* para atender como es debido a las personas, en este caso en situaciones límite. Y más con la responsabilidad de tener que hacer tarea de inserción, evitar la marginación y el gueto y la confrontación con la población autóctona, que percibe la ayuda social como un desvío de medios hacia extranjeros.

- No se ponen a disposición municipal los medios educativos mínimos para poder pensar con un cierto optimismo en el futuro de convivencia y respeto, y hay que recurrir de nuevo a la buena voluntad de maestros y voluntarios.
- No hay financiación para vivienda social y ningún plan para la distribución de inmigrantes en una población.
- Los planes de choque para barrios con potencial conflictividad son escasos, lentos y con medios de poco alcance.
- No se dan respuestas coherentes a los hechos diferenciales, como el religioso, que es conducido a situaciones difíciles y a reforzar el histórico y habitual papel fundamentalista de las religiones.
- El reto de tener que gestionar localmente un fenómeno global, que no tiene una respuesta coherente con la normativa y no capta recursos suficientes, es muy duro y es difícil que pueda ser asumido con imaginación y atrevimiento, incluso por el medio de perder votos.
- Se percibe en algunos Ayuntamientos el desánimo, el abandono de iniciativas que eran precursoras: Oficinas de inmigración, Escuelas de adultos, Consejos de participación...
- No se buscan nuevas formas de superar los miedos, las reticencias, cuando no el rechazo racista, que está presente en nuestra sociedad.

- *Al Ayuntamiento se le exige que empadrone*, como base documental del proceso de integración e incluso para dar servicios tan fundamentales como los sanitarios y después se le deja sin ninguna función, por ejemplo, en los procesos de regularización que sería una herramienta básica de integración social.

- No se le dan recursos para realizar la tarea en aspectos básicos como el trabajo, la educación y la vivienda.

*Al Ayuntamiento se le deja sin ninguna función, en los procesos de regularización que sería una herramienta básica de integración social*



- Tampoco se reglamentan derechos de participación ciudadana que permiten su participación municipal, más allá de alguna medida casi folclórica como la Cabalgata de los Reyes.
- Y, finalmente, tampoco puede integrar en los programas de inserción social a los *sin papeles*, a los que tendrá que atender al margen de los programas normalizados.

## Conclusión

*La nueva Ley*, por más reglamentados y contingentes puros y duros que hagan, *nace muerta, jamás se podrá aplicar, jamás servirá para integrar* pero traerá muchos sufrimientos a gente inocente, generará nuevos odios e incomprensiones, nos dejará en una situación difícil de enderezar y situará, sobre todo a la Administración local, en una situación de difícil callejón sin salida si pretende integrar, si pretende extender la ciudadanía a toda persona.

Solamente la lucha de los propios inmigrantes, encerrados en las iglesias, acampados en las plazas y calles, con el apoyo frecuentemente anónimo de la población, ha conseguido poner freno a la dureza de la Ley.

Tan solo el apoyo de ciudadanas/os concienciados, profesionales responsables, ONG's con buena voluntad y algunos Ayuntamientos, con más buena voluntad que medios, han permitido echar unos remiendos.

Pero mientras esta Ley no cambie, mientras la Administración no tengan más medios y más voluntad, no se podrá hablar ni trabajar en una política de acogida o de integración. Por más planes que haga el Gobierno y la Generalitat, en el mejor de los supuestos, son simples declaraciones de falsas intenciones.

Josep M. Manté  
Abogado del Col·lectiu Ronda, S.C.C.L.