

Normativa d'estrangeria i implicacions en l'àmbit 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.

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.

Palabras clave:

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

Key words:

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

Autor: Josep M. Manté

Article: Normativa d'estrangeria i implicacions en l'àmbit local

Referència: Educació Social, núm. 20, pp. 11-18

Adreça professional: Col·lectiu Ronda, SCCL

pmante@cronda.com

Normativa d'estrangeria i implicacions en l'àmbit local

Per què hem de parlar tant de la Llei i del Reglament d'estrangeria?

De nou, tot i les noves Lleis i el Reglament, cal fer notar la paradoxa que sigui necessari afrontar el tema de la immigració des d'una vessant jurídica, que va més enllà de l'exposició de la situació legal i que s'endinsa en la jungla d'unes lleis espesses i canviants, en la burocràcia d'una administració volgutament mal portada i en l'incompliment dels pomposos pronunciaments de les forces polítiques sobre l'acollida als treballadors immigrants i la seva integració social. Per acabar, després de tantes lleis, amb la lluita a les esglésies, les places i carrers... i successives regularitzacions plenes d'angoixes i incertesa.

Quan després, en el dia a dia, veiem que precisament els qui tenen el poder, a Espanya i a Catalunya, fan el trist paper que hem vist representar a les *Cortes españolas* amb les promeses de la Llei de 1999/2000 i amb el canvi de criteri en la nova Llei i en el flamant Reglament de 2001, que ha suposat un nou i inútil pas enrere en els intents d'evitar la sistemàtica aparició de bosses de *sense papers*.

Ara, amb el nou Reglament en vigor des d'agost de 2001, tenim una norma que fa impossible tenir els papers en ordre, amb el Govern atiant la xenofòbia en negar-se a tramitar permisos ordinaris i aplicant quotes esclavistes, mentre al carrer milers de persones fan cues que *demanen simplement el dret a existir*, de ser legals, de poder viure i guanyar-se la vida.

El darrer invent és suprimir les cues per a permetre a Telefònica fer negoci. Així serà més estètic, no importa que telefonar sigui impossible i que les lleis diguin que tot ciutadà ha de ser atès i contestat adequadament. El *vuelva Vd. mañana*, habitual, serà ara anònim i no deixarà rastre.

Mentrestant, cada vegada arriben més pasteres, més nens viuen desprotegits al carrer, molts immigrants, de llarga arrelada al país, o vinguts d'arreu d'Europa, *no podran tenir papers fins que passin tres o cinc anys*, i no ens dediquem a debatre i treballar el problema humà i social sota el prisma de la igualtat, dels drets iguals per a tothom, que ara ni tan sols respecta la Llei d'Estrangeria tot i el seu pompós **títol *Derechos y libertades de los extranjeros en España***.

I no es tracta només de presentar la denúncia d'una situació dura, d'un nou marc que ens deixarà molt de temps en una situació legal de nova incertesa,

La solució del problema dels papers, marca una diferent condició de ciutadà

sinó de prendre consciència que cap educador, cap treballador social, cap responsable municipal, veurà com la seva feina és efectiva si no es dona *la solució del problema dels papers*, que marca una diferent condició de ciutadà.

I això no podrà millorar, si l'esperit de consens, que semblava presidir la Ponència redactora de la Llei de gener de 2000, no és reprès per a donar una via d'interpretació oberta, uns mitjans adequats i uns tràmits senzills per a resoldre la situació de tots els *sense papers*. I per preveure, raonablement, el fet segur que *la immigració no s'aturarà, ni es resoldrà amb mesures repressives o policials*.

Ja és paradoxal que, passats més de 50 anys de la Declaració dels Drets Humans, en parlar de *Drets* i, sobretot, de *Drets Humans* haguem de fer distinció entre els seus titulars per raó de diferent raça, origen o condició.

És a dir, que es doni com a normal que si no ets nacional del país, puguin regular-se els drets en funció de l'estatus d'immigrant i, encara més, que es faci distinció entre si ets un immigrant legal o il·legal. La Declaració Universal dels Drets de l'Home no fa aquesta distinció i sí que la fa *la Llei d'estrangeria* quan fa dependre drets essencials del permís de residència o del de treball que és, moltes vegades, impossible.

L'immigrant no és una persona, és, simplement, mà d'obra barata que cal regular sols pensant en benefici propi

I no hem de perdre de vista que l'Estat espanyol, fins fa poc, era terra d'emigració; som terra d'al·luvió i mestissatge i ara el nou nacionalisme xovinista vol posar barreres i accepta que se'ns converteixi en gendarmes de la Unió Europea, en l'aplicació de normes polítiques i policials com les que es contenen en els acords de Trevi, Schenguen o Amsterdam, i en els pactes secrets que sens dubte els amaneixen. Per al Govern, per a la vigent Llei, *l'immigrant no és una persona, és, simplement, mà d'obra barata que cal regular sols pensant en benefici propi*. En el fons, tot i el pas dels segles, estem actuant com a tractants d'esclaus.



La Llei de 1999/2000. Primera i segona versió, retallada

Debatuda àmpliament durant l'any 1999, el dia 11 de gener de 2000 es promulgà una nova *Ley orgánica (4/2000) sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*, que deroga l'anterior de 1985. Es publicà en el *Boletín Oficial del Estado* de l'endemà, 12 de gener, i va entrar en vigor el dia 2 de febrer de 2000.

El 23 de gener de 2001, menys d'un any després, entra en vigor la reforma de la Llei (8/2000) que haurà marcat un autèntic rècord per la curta durada i la seva nul·la aplicació. La societat civil assisteix astorada a aquest sobtat canvi i s'esfondren les esperances en la nova Llei, tot i les crítiques que ja es feien a la mateixa per part de les organitzacions d'immigrants. Si es trencava el consens és evident que la nova Llei naixia ja morta.

La coherència, a última hora, dels nacionalistes canaris va fer fracassar les esmenes del PP i CiU, i aquesta força, en un nou exercici funambulesc, també a última hora, deixà sol al Govern, per la qual cosa la Llei s'aprovà amb els vots en contra del Partit Popular i amb la increïble amenaça que si guanya les eleccions de març de 2000 procedirà a canviar-la. Les eleccions les guanyà amb majoria absoluta i com es pot veure l'amenaça s'ha acomplert. El 23 de desembre de 2000 es publicà el text reformat en el BOE i entrà en vigor el 23 de gener de 2001.

L'agost de 2001 un nou Reglament, detallista i perepunyetes, acaba de tancar el cercle. De nou, amb l'excusa dels compromisos amb els rics d'Europa, i amb una visió del fenomen migratori des d'una perspectiva prioritàriament repressora i limitadora, es barra el pas a la igualtat, a l'exercici dels drets que la Llei proclama, però que es fan inabastables per als *sense papers* que els tenen, però no els poden exercir. I reculen les principals conquestes que encara es mantienien en la Llei de 1999/2000:

- Reconeixement de drets fonamentals als sense papers
- Possibilitats de legalització amb 2 anys d'estada
- Flexibilització administrativa i un mínim control de l'arbitrarietat
- Impossibilitat d'expulsions i internaments pel sol fet de no tenir papers
- Enduriment de les condicions de reagrupament de familiars
- Eliminació d' excepcions als contingents i als visats

Les quotes o contingents

Tot l'entramat de la nova legislació vol pivotar sobre la figura de les *quotes* que fins ara ha fracassat i només ha servit per a *regularitzacions encobertes*. És a dir, que sols es podran deixar entrar aquells immigrants que siguin útils per a les necessitats de producció, aquells que siguin imprescindibles per a les feines dures que ningú no vol, i la majoria sols *temporers*, amb obligació expressa de retorn una vegada ja espremuts.

Amb això es vesteix un discurs de fàcil acceptació per la població i es dóna l'excusa per a un tractament dur envers els immigrants. Si els contingents fossin realistes i útils, tot i la seva insolidària fonamentació, tot i el seu ús com a simple instrument en mans del capital, podríem parlar de coherència del sistema; però el drama s'agreuja quan els contingents són un engany i un brou de cultiu del que en teoria diuen que volen evitar: *les màfies*, que naturalment com més difícil és aconseguir papers més beneficis obtenen, perquè *són imprescindibles*, aquí per a falsejar o en el país d'origen *per a reclutar els elegits*.

S'acaben de conèixer els contingents per a 2002, aprovats pel Consell de Ministres; ho hem de tornar a dir i denunciar: el fet que amb contingents tan escassos, tan reglamentats i tan interessats, en funció de l'única consideració sobre la necessitat de mà d'obra, no es poden ni legalitzar els *sense papers* que arriben, ni bastir una coherent política d'immigració integradora.

En total, i per a tot l'Estat, s'obre la possibilitat de oferir legalitat a 10.000 persones com a treballadores/s fixos i 20.000 temporers, amb els qui es fa la ficció que han de retornar. I, a més, amb un gran predomini encara del servei domèstic, impossible de controlar i contractar en origen, tot i que ara s'inventin una bossa de *minyones* a les oficines de l'INEM. El tràmit és surrealista i impossible; es pretén que l'impulsin les patronals i uns organismes que es crearan als Estats subministradors de mà d'obra. Els incentius per al tràfic d'influències i les màfies són evidents i jo diria que sense màfies és impossible portar-ho a terme.

Si es llegeix bé, l'acord dóna tanmateix unes pistes molt importants i, malauradament, gens esperançadores. El procés està sempre en mans del Govern amb una audiència efectiva solament a les patronals. És l'autoritat la qui actua, sempre amb la mirada del Ministeri del Interior, per estirar, repartir i adoptar els contingents. I sempre sota el prisma de l'interès de l'Estat o de



l'economia, mai cap referència a la persona. Amb aquests contingents i la normativa, que de fet complementa i encara detalla més que el Reglament, es tanca del tot la possibilitat de legalitzar-se fora dels interessos i la voluntat governamental aplicada de forma totalment arbitrària. *Els contingents de 2002 demostraran que no és aplicable la legalitat ordinària.* Llavors solament resta l'espera d'un termini de tres o cinc anys en la il·legalitat per aconseguir un permís per a circumstàncies excepcionals.

Els contingents de 2002 demostraran que no és aplicable la legalitat ordinària

El futur

Integració social o control policial?

Han passat 6 anys després que el nou Reglament de 1996 havia de resoldre les coses i continuem igual, malgrat dues lleis noves, i ara un flamant i detallat *Reglament ple de prohibicions i requisits*, continuaran les regularitzacions, les trampes, els invents dels contingents i les flexibilitats, i l'ingent esforç desplegat en aquest tema per ONG's i afectats. I no albirem cap canvi o millora, com ho demostra la marxa enrere de la Llei de 2001, i l'aprovació d'un Reglament impossible que, fins i tot, amb l'actitud política del PP, el que ha fet és atiar la xenofòbia i fa preveure un desenvolupament de la Llei poc generós.

Es fa difícil ser legal. I molt em temo que *la nova Llei no aportarà cap esperança*, tan sols una nova "Re-Regularització", és a dir la legalització temporal de part dels qui ja són amb nosaltres. I la continuïtat de la bossa de sense papers per a un futur. L'immigrant continua fent cua o amagat, en una situació de permanent intranquil·litat. No es posen, doncs, les condicions perquè la persona pugui desenvolupar-se i viure amb nosaltres des d'un primer moment.

Es fa difícil ser legal. I la nova Llei no aportarà cap esperança

A més a més, la potenciació de moviments migratoris amb pactes polítics secrets que suposen l'arribada de grups familiars del Marroc, o ara la possibilitat de contractacions directes amb països de suposades reciprocitats en el contingent o els tractes amb països llatinoamericans, a canvi de qui sap què, afavoriran la creació de guetos, la poca transparència, l'aparició de

màfies, la discriminació arbitrària, el mercantilisme o mercadeig de mà d'obra sense cap contingut solidari; en definitiva, trenquen la igualtat de drets, oportunitats i transparència.

*I sota l' empara
d'un suposat
Estat de dret,
que ha de
respectar les
Lleis,
s'infringeixen els
drets de la
persona més
bàsics i
fonamentals*

Els pronunciaments del Govern arran de l'aprovació de la Llei, i amb una expressió clara en la regulació reglamentària, es fan considerant l'immigrant simplement com a mà d'obra barata; només per això es vol la seva vinguda controlada i disciplinada. Mai no es pensa en ell com a persona. Si no se'ls expulsa a tots és perquè no poden. *I sota l' empara d'un suposat Estat de dret, que ha de respectar les Lleis, s'infringeixen els drets de la persona més bàsics i fonamentals.*

És la visió de la dreta pura i dura que articula la interpretació d'una Llei ja restrictiva, sempre sobre la base de conceptes jurídics indeterminats, sovint arbitraris i sense possibilitat de recurs efectiu en els supòsits d'expulsió, sobretot en les anomenades de Procediment preferent que són aplicables als sense papers pel sol fet de ser-ho. La burla de la Llei s'estén a la pretensió de fer encara més ineficaç el *Foro para la integraci3n social de los inmigrantes* modificant-ne la composici3.

El nou Reglament que el Govern ha dictat i el seu complement amb els increïbles contingents per a 2002, que marquen a més una pauta de comportament totalment basada en els pactes amb països tercers, cal témer que farà difícil qualsevol soluci3. El futur és, per tant, dur, incert i difícil. I el que és més trist és que s'ha perdut una ocasi3 per adaptar la Llei i la política d'estrangeria a uns mínims possibilistes, realistes, que semblarien l'esperança.

Tot i el rècord de regularitzacions (3 en dos anys), no preveiem que la nova normativa sigui capaç d'enfocar un sistema de legalitzaci3 ordinària i, per tant, caldrà esperar, i exigir, futures regularitzacions.

El repte de les administracions locals

Dins d'aquest fosc panorama, que impedeix la igualtat de tots els ciutadans/es, els regidors i responsables de molts dels nostres Ajuntaments debaten sobre el fet que, com a administraci3 més propera i sovint més sensible, és la gran ignorada de tota la legislaci3 d'estrangeria, quan n'hauria de ser la gran protagonista si realment es vol parlar d'*integraci3 social*.



És una altra contradicció que afecta greument els processos d'integració, de cohesió. L'immigrant *sense papers* només pot trobar acollida en els serveis socials d'Ajuntaments i ONG's i cada vegada es fa més palesa la contradicció que suposa no afrontar aquesta realitat i dotar de mitjans humans i econòmics els serveis socials, fins i tot bàsics.

- *Els Ajuntaments*, com si fossin ONG'S, *sovint fan voluntarisme* per atendre com cal les persones, en aquest cas en situacions límit. I més amb la responsabilitat d'haver de fer tasca d'inserció, evitar la marginació i el gueto i la confrontació amb la població autòctona, que percep l'ajut social com un desviament de mitjans cap a estrangers.

- No es posen a disposició municipal els mitjans educatius mínims per a poder pensar amb un cert optimisme en el futur de convivència i respecte, i cal recórrer de nou a la bona voluntat de mestres i voluntaris.
- No hi ha finançament per a habitatge social i cap pla per a la distribució d'immigrants en una població.
- Els plans de xoc per a barris amb potencial conflictivitat són escadussers, lents i amb mitjans de poc abast.
- No es donen respostes coherents als fets diferencials, com el religiós, que és portat a situacions difícils i a reforçar l'històric i habitual paper fonamentalista de les religions.
- El repte d'haver de gestionar localment un fenomen global, que no té una resposta coherent amb la normativa i no capta recursos suficients, és molt dur i és difícil que pugui ser assumit amb imaginació i atreviment, fins i tot per la por de perdre vots.
- Es percep en alguns Ajuntaments el desànim, l'abandó d'iniciatives que eren precursoras: Oficines d'immigració, Escoles d'adults, Consells de participació...
- No es cerquen noves formes de superar les pors, les reticències, si no el rebuig racista, que és present a la nostra societat.

- *A l'Ajuntament se li exigeix que empadroni*, com a base documental del procés d'integració i fins i tot per a donar serveis tan fonamentals com els sanitaris i després se'l deixa sense cap funció, per exemple, en els processos de regularització que seria una eina bàsica d'integració social.

- No se li donen recursos per fer la feina en aspectes bàsics com el treball, l'educació i l'habitatge.

A l'Ajuntament se'l deixa sense cap funció, en els processos de regularització que seria una eina bàsica d'integració social

- Tampoc no es reglamenten drets de participació ciutadana que permetin la seva participació municipal, més enllà d'alguna mesura quasi folklòrica com la Cavalcada dels Reis.
- I, finalment, tampoc no pot integrar en els programes d'inserció social als *sense papers*, als qui haurà d'atendre al marge dels programes normalitzats.

Conclusió

La nova Llei, per més reglaments i contingents purs i durs que facin, neix morta, mai no es podrà aplicar, mai no servirà per integrar però portarà molts patiments a gent innocent, generarà nous odis i incomprensions, ens deixarà en una situació difícil de redreçar i posarà, sobretot a l'Administració local, en una situació de difícil atzucac si pretén integrar, si pretén estendre la ciutadania a tota persona.

Solament la lluita dels mateixos immigrants, tancats a les esglésies, acampats a les places i carrers, amb el suport sovint anònim de la població, ha aconseguit posar fre a la duresa de la Llei.

Només el suport de ciutadanes i ciutadans conscienciats, professionals responsables, ONG's amb bona voluntat i alguns Ajuntaments, amb més bona voluntat que mitjans, han permès posar pedaços.

Però mentre aquesta Llei no canviï, mentre l'Administració no tingui més mitjans i més voluntat, no es podrà parlar i treballar en una política d'acollida o d'integració. Per més plans que faci el Govern i la Generalitat, en el millor dels supòsits, són simples declaracions de falses intencions.

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