

LA NUEVA LEY DE EXTRANJERÍA COMO RECHAZO DE LA INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES

Javier de Lucas

Catedrático de Filosofía del Derecho y Filosofía Política
Universidad de Valencia

Introducción.

Antes de presentar mis comentarios a propósito de la nueva ley de inmigración en España, entendiéndolo por tal la ley 8/2000, en el marco de estas jornadas sobre las nuevas tendencias de la inmigración en nuestro país (y en la UE), quiero proponer alguna precisión de carácter terminológico que, como casi siempre que hablamos de ese tipo de observaciones, en realidad van mucho más allá de lo semántico.

Se trata simplemente de esto: cuando mi buen amigo Esteban Tabares me propuso el título de esta intervención, pensé que era un acierto llamar a las cosas por su nombre y no como las quieren denominar. En efecto, esta ley, como las dos anteriores, no se presenta como una ley de inmigración, sino como el marco jurídico por el que se trata de garantizar los derechos y libertades de los extranjeros en España y (desde la ley 4/2000) su integración social. Pero, como sabe cualquiera sin necesidad de haber estudiado sociología del Derecho, sin saber las teorías acerca de las funciones manifiestas y latentes de las normas jurídicas, la verdadera función de esta, como de las leyes anteriores, aunque de forma latente, no es esa: estos son sobre todo -pretenden serlo- instrumentos de la política de inmigración. Lo único que ha cambiado es que ya resulta muy difícil ocultarlo. Incluso el propio vicepresidente del Gobierno habla abiertamente de la «ley de inmigración». Y esta precisión es muy importante. Lo es, porque permite abordar las cosas como

son: los inmigrantes pobres son los teóricos destinatarios de la norma (aunque trataré de mostrar que no los principales). Lo de los extranjeros -una noción cada vez más compleja y más impropia- lleva otro camino. Pero también es muy importante porque nos ofrece un mensaje muy revelador sobre cómo se concibe, sobre cuál es la mirada oficial sobre la inmigración, nuestra mirada en la medida en que la mayoría de los ciudadanos han apoyado el programa electoral en el que esta ley era una pieza importante. Y esto explica, a mi modo de ver, ciertas tomas de posición de partidos políticos a propósito de la respuesta a la ley.

Debo añadir otra precisión: en realidad, un análisis de la «ley de inmigración» debe ir más allá de la ley 8/2000. Por dos razones: primera, porque la ley es una pieza más (aunque la más visible) de la política de inmigración que se quiere poner en marcha y que, indiscutiblemente, ha de analizarse en un contexto supraestatal, al menos del sistema de Schengen, si no de la Unión Europea. Segunda, porque la ley no va sola, sino acompañada de lo que podríamos calificar como un «paquete» de instrumentos. La primera pieza es el **Programa Greco** aprobado en solitario por el PP en diciembre de 2000. Las otras dos son las que derivan de la necesidad de desarrollo reglamentario de la ley, al menos en dos aspectos muy importantes: el inminente Decreto por el que se aprobará el **Reglamento** en sí (disposición final 2ª de la propia ley) y del que ya conocemos un borrador y el **Decreto de regularización**, aprobado por el Gobierno el pasado 16 de febrero de 2001, de acuerdo con lo habilitado en la disposición transitoria 4ª y que trata de solventar el problema de los inmigrantes irregulares que no hayan sido regularizados en el proceso abierto en el año 2000. De uno y otro ya tenemos elementos de juicio en estas fechas, pues el Gobierno trabaja con celeridad. Y el asunto se complica más porque esa disposición no parece suficiente para dar respuesta a un problema añadido, el de los irregulares que no se pudieron acoger al proceso y que, en buena medida, han coprotagonizado (junto a los irregulares rechazados) la estrategia de encierros que vivimos en las últimas semanas. Eso nos obligaría a analizar al menos dos cuestiones más: la política de acuerdos bilaterales con determinados países de origen de la inmigración que llega a nuestro país (Ecuador, Polonia, Marruecos) emprendida desde la Secretaría de Estado de Inmigración y Extranjería, y las propuestas acerca de la regularización

extraordinaria de los inmigrantes irregulares que no puedan acogerse al decreto de regularización.

Eso no quiere decir que no haya que hablar concretamente de la ley. Pero, a su vez, el primer comentario sobre la ley 8/2000 debe ir más allá del análisis del articulado, puesto que lo que se plantea hoy es qué actitud hay que adoptar ante la más que probable inadecuación de esa ley a la legitimidad constitucional. Dicho de forma muy directa: ¿hay que recurrir la probable inconstitucionalidad de la ley? ¿Es mejor tratar de obtener un pacto de Estado sobre la inmigración, como se insiste una y otra vez?

Mi intervención, pues, debe atender a ese planteamiento. Y por esa razón no me limitaré a una exégesis, a un comentario del texto legal de la LO 8/2000. La dividiré, pues, en los siguientes aspectos:

- 1) Condiciones de la política de inmigración, más allá del problema de técnica jurídica y de legitimidad de una ley concreta. Objetivos de una política migratoria.
- 2) Análisis de la ley 8/2000 y de su desarrollo. Crítica de los elementos y de los criterios que orientan el conjunto de la política de inmigración en España, con especial atención a la ley 8/2000 y al Programa Greco.
- 3) Análisis de las posibilidades de actuación en relación con la situación de los irregulares.
- 4) Toma de posición acerca de la pertinencia de la cuestión de constitucionalidad y del denominado «pacto de Estado» sobre la inmigración.

1. Sobre las condiciones y los objetivos de la política de inmigración, más allá del problema de técnica jurídica y de legitimidad de una ley concreta.

Las condiciones de las políticas migratorias en serio.

Si queremos hablar en serio de políticas de inmigración, la **primera condición es que sean adecuadas en el contexto de la globalización**. Y eso en un doble sentido. No sólo es que hoy resulta imposible trazar política alguna desde la vieja mentalidad que suponía que los estados nacionales eran espacios autónomos a la par que agentes únicos del orden internacional. Además es que la inmigración es de suyo, hoy, un fenómeno global.

En efecto, los cambios en los flujos migratorios son hoy cualitativos y cuantitativos. El fenómeno migratorio ha alcanzado en la actualidad la dimensión de factor estructural en una sociedad globalizada y en la que la dualización entre un Norte cada vez más rico y un Sur que no deja de empobrecerse, lejos de estrecharse, continúa profundizándose. La política de inmigración, que es más que una cuestión de Estado, no puede ser abordada eficazmente de forma aislada por un Estado. Ningún Estado puede tratar de dar respuesta por sí solo a esta cuestión. Es una consecuencia inevitable de la globalización, pero también del hecho de que el cambio cualitativo y cuantitativo de los flujos migratorios es uno de los factores estructurales de nuestras sociedades en este tránsito de siglo. Pero no es menos cierto que ningún Estado puede dejar de enfrentarse con esta realidad.

Junto a ese criterio básico, es imprescindible entender el fenómeno migratorio en su compleja integridad, que desborda la dimensión económico-laboral, y en particular, poner los medios que permitan gestionarlo, desde el respeto básico a los derechos, para aprovecharlo como lo que es, una oportunidad de codesarrollo -no sólo económico, también cultural, y político- para los individuos y las sociedades implicadas en él. Se trata de regular los flujos, pero sobre todo de saber responder a los desafíos de una gestión presidida por esos principios. Por eso, una política de inmigración debe ser al menos **regional, comunitaria**, algo que en Tampere se quiso apuntar pero quedó todavía en el plano de los principios¹.

1. En efecto, en el epígrafe 11 de las conclusiones de Tampere, se afirma que lo que necesita la UE es un "enfoque global de la inmigración" que se apoye en tres

De esa primera condición *sine qua non*, el tratamiento de la inmigración como fenómeno global, deriva una **segunda condición**: la necesidad de dar respuesta a las causas de la inmigración, la miseria y la ausencia de libertad y derechos, es decir, de actuar en los orígenes, **actuar en y con los países que generan la inmigración**. Eso exige mucho más que la mera cooperación. Mucho más que la ayuda del 0.7% (que está lejos de la práctica) y más incluso que medidas concretas excepcionales como la condonación de la deuda.

Es necesario una política que vincule estructuralmente migraciones y codesarrollo, tal y como supo proponer Sami Naïr al Gobierno francés en 1999. Una política que gestione la inmigración como una oportunidad para todas las partes implicadas, tal y como se va abriendo camino en la UE a partir de la experiencia francesa y desde las recomendaciones de Tampere, aunque es preciso admitir que no faltan críticas a esa propuesta², que, por otra parte, arranca del informe *Migrations et Codéveloppement* elaborado por Georges Tapinos para la OCDE ya en 1994.

pilares básicos para cualquier política de inmigración que quiera ser eficaz en el contexto de globalización y acorde con los propios principios de legitimidad de la UE: Democracia, derechos humanos y desarrollo. Los esfuerzos de la UE deberían encaminarse, pues, a favorecer en los países de origen de la inmigración programas que impliquen medidas en ese triple orden, con especial énfasis en la garantía de los derechos de los más débiles (minorías, mujeres, niños), en la lucha contra la pobreza, el acceso a trabajo digno y la mejora de las condiciones de vida. Esto último exige muy concretamente políticas que sustituyan la tradicional visión asistencial/paternalista de la cooperación por un paso más: el codesarrollo (sobre la política de codesarrollo en la UE, cfr. Ramón Chornet, "Tendencias actuales de la políticas europeas en cooperación y desarrollo", *Cursos de Derecho internacional de Vitoria/Gasteiz 1998*, Vitoria, 1999).

2. Sobre ello, por ejemplo, C. Withol der Wenden, *Abrir las fronteras?*, Barcelona, Biblioteca del ciudadano, 2000, pp. 85 ss, donde se muestra abiertamente escéptica sobre la viabilidad de la apuesta por el codesarrollo y muy crítica con los resultados del modelo francés en materia de inmigración. En el mismo sentido, M. Cissé, *Palabra de sin papeles*, Bilbao, Gakoa, 2000, pp. 168 ss. También M. Chemillier-Gendreau, en el colectivo *Sans papiers: l'archaïsme fatal*, Paris, la Découverte, 1999, pp. 22 ss.

En todo caso, me parece evidente el interés de la iniciativa avanzada por Sami Naïr, -e institucionalizada por el Gobierno Jospin-, acerca de la vinculación entre gestión de las migraciones y el codesarrollo, una propuesta que podría servirnos (quiero decir, en España) y que cabría apoyar también como línea de actuación de la UE. Eso no significa, desde luego, dejar de tener en cuenta que la idea de codesarrollo puede ser utilizada de forma interesada, para reforzar una estrategia de extensión de influencia (por ejemplo, en el caso francés en África) y que, además, su ejecución puede constituir poco más que una excusa, una coartada que oculte el mantenimiento de una política de «dominación» en materia de inmigración. Así sucede, por ejemplo, cuando los modelos concretos, los proyectos, imponen condiciones tan restrictivas a la ejecución de la inmigración de retorno que imposibilitan que se convierta en un movimiento de ida y vuelta, de auténtico ejercicio del derecho a circular libremente y, al mismo tiempo, resultan inviables los objetivos de creación de empleo y riqueza en el país de origen. En todo caso, la noción de codesarrollo sigue pareciéndome válida como principio: en lugar de esa especie de pacto de silencio que hemos suscrito con Marruecos, y que nos permite derivarle discretamente el “trabajo sucio”, deberíamos avanzar en concretar una política de partenariado, guiada por las ideas de corresponsabilidad y codesarrollo, que implique no sólo a los poderes públicos -incluso priorizando la descentralización, sino también a los agentes sociales, y que restituya el protagonismo a quienes en el mejor de los casos todavía son objeto sólo de medidas paternalistas, es decir, a los propios inmigrantes.

Esa actuación exige garantías para que no se instrumentalice como cooperación lo que en realidad es interés por el beneficio del mercado interno, si no de determinadas empresas. Garantías también para evitar que esas políticas sigan el mismo destino que en tantas ocasiones han vivido las ayudas de cooperación, es decir, el enriquecimiento de elites corruptas de los países de origen de la inmigración, por supuesto con la complicidad de los Gobiernos -y de las empresas- que prestan tales ayudas. No quiero abundar en la manida tesis según la cual las políticas de codesarrollo, como las de cooperación, serían un error por cuanto la situación de miseria que padecen las sociedades que proporcionan los flujos migratorios se debería casi exclusivamente a la corrupción, inefi-

cia e incapacidad para la democracia de esas naciones no civilizadas tal y como se empeñan en presentarlas buena parte de los medios de comunicación. Por lo mismo, la denominada “cláusula democrática” de tales políticas es una condición plausible pero que debe ser objeto de minucioso seguimiento para evitar que se convierta en doble rasero. En todo caso es cierto que ese tratamiento global sólo está al alcance de un ámbito de acción supraestatal, el de la UE.

Finalmente, la **tercera condición** de esas políticas es que traten la inmigración como tal fenómeno global en un segundo sentido, es decir, no de forma sectorial (inmigración sólo como mano de obra necesaria, o a lo sumo como recambio para el equilibrio de la pirámide demográfica), sino como **hecho social complejo**. A esos efectos, ante todo, es necesaria una tarea de concienciación social para cambiar nuestra mirada sobre la inmigración, que continúa presa de prejuicios y de datos que no corresponden a la realidad, desde luego no en España. Y en ese combate contra los fobotipos, la responsabilidad no recae sólo en los medios. Si desde los poderes públicos se propicia el mensaje de emergencia social, de competencia desleal en el mercado de trabajo, de incompatibilidad cultural y riesgo para los derechos humanos se contribuye a lo que hay que llamar xenofobia institucional.

Y eso no es todo. La cuestión más ardua, la verdadera razón de la globalidad de la inmigración es otra: los cambios en los flujos migratorios, de sus características y de su número, obligan sobre todo a volver a plantear los términos mismos del vínculo social y político. Comenzando por la aceptación en serio de la pluralidad (de la pluralidad de verdad, la de los otros-otros que son los inmigrantes) como condición de partida para la participación, más aún, para la construcción del espacio público. Por eso, salvo que se sostenga una visión radicalmente liberal, hay que aceptar que esa diversidad supone todavía hoy discriminación a la hora de acceder en condiciones de igualdad a la arena pública. Por eso, una verdadera política de inmigración exige revisar la diferencia entre contrato de ciudadanía y contrato de extranjería, y esta es una tarea de enorme complejidad, porque ataca a los fundamentos mismos de la ortodoxia política y jurídica que exige revisar la auténtica **jaula de hierro del sujeto político de la modernidad**, que vincula ciu-

dadanía, nacionalidad y trabajo formal y ha contribuido a un modelo institucional de exclusión de buena parte de la población. Además, es una tarea compleja porque no puede ser emprendida en solitario en un solo país, menos aún si hablamos de Estados de la UE. Es cierto que, por volver a la ley española, ésta parece recuperar, tímidamente, un viejo principio democrático invocado por los revolucionarios de las colonias inglesas en Norteamérica: *no taxation without representation*, particularmente aplicable a quienes contribuyen con su trabajo y sus impuestos a incrementar nuestra riqueza y bienestar (en España, por ejemplo, 300.000 cotizantes a la Seguridad Social, por dar un dato). Lo más fácil de enunciar, en ese sentido, es el reconocimiento de derechos políticos en el ámbito municipal. Las experiencias de Frankfurt, por ejemplo, son un buen indicador.

Además, es hora de abandonar el modelo paternalista y de aceptar que el reconocimiento y la garantía de los derechos políticos es también requisito de la integración en serio. Ha llegado la hora de tomar en serio la participación de los inmigrantes en la producción del Derecho que luego sufren, en la elaboración de la agenda pública, en la toma de decisiones. Con todo, es necesario reconocer que esos pasos no pueden darse por un Estado aisladamente, sino al menos por la UE. Probablemente, en ese sentido, una parte importante de esas reformas no está al alcance de *este* mundo, de un orden social, económico y político que -disfrazado de- se resiste a perecer para alumbrar algo más digno (cedo al tópico: más utópico) de lo que se supone debiera ser propio del siglo XXI, al menos en la medida en que ese futuro deba y pueda pretender dosis de utopía.

Los objetivos de las políticas migratorias en serio.

Junto a esas condiciones, podemos hablar de cuatro objetivos que deben perseguir las políticas migratorias:

1. Tomar en serio la integración.

Como han señalado en sus trabajos Alvarez Dorronsoro, Delgado o Giménez, la integración social es un concepto complejo que no debiera identificarse con integración cultural y que no puede describirse en los términos unidireccionales que sugieren que el anfitrión ingiere al de fuera permaneciendo inalterado. Estamos hablando de procesos de interacción, de adaptación mutua, que exigen cambios de ambas partes y que harán crecer la pluralidad. La imagen de una sociedad de acogida que “integra” a los de fuera permaneciendo igual a sí misma -como el cristal atravesado por la luz, como en la concepción inmaculada- es, por encima de un mito, un error, salvo que se imponga el modelo de asimilación impuesta, de aculturación brutal, basado en la negación de la condición de persona de todo otro, en la negación de reconocimiento, de valor a cuanto es y cree el otro.

Pero tampoco se persigue en serio la integración si olvidamos la situación de asimetría en la relación de acogida que se da en los procesos de inmigración a los países de la UE. Nosotros estamos en la mejor posición, en la de dominio, y por ello tenemos la carga de enseñar las reglas de juego (y parte importante de ello son los derechos y los deberes de quienes vienen de fuera) y de comenzar nosotros por reconocer nuestros deberes, antes que exigirlos por la vía de la amenaza, de la imposición, a quien es estigmatizado de entrada como sospechoso de ponerlos en peligro aunque ni siquiera le hayamos dado la oportunidad no ya de pronunciarse sobre ellos, sino de conocerlos. Quienes estamos en la posición de poder, insisto, somos los obligados a empezar y esta es una consecuencia que no se destaca en planteamientos como los de Sartori, Todd o incluso Agnes Heller. La sociedad de acogida debe dar el primer paso, que no es el de la tolerancia, la condescendencia paternalista o los buenos modales propios de la gente civilizada, sino el de la garantía de derechos y, por tanto, la iniciativa a la hora de enseñarlos -como también, desde luego, de enseñar los deberes-. Esto tiene particular importancia desde el punto de vista de la relación entre integración y reconocimiento de derechos (que no son una consecuencia, sino una condición para la integración) y en particular acerca de la atribución de derechos políticos.

Sólo desde una perspectiva rabiosamente etnicista, que sostenga la presunción de que la sociedad de acogida es siempre superior, a la par que homogénea en esa identidad superior -al menos culturalmente, se dice- y que esa superioridad y homogeneidad no precisan ser discutidas, sólo desde esos puntos de partida, insisto, puede defenderse la viabilidad de semejante modelo, cuya conclusión a propósito de la inmigración es que hay que acoger sólo a quienes cumplan dos condiciones: ser útiles en nuestro mercado de trabajo y ser fácilmente integrables porque están más próximos a nuestra cultura, a nuestra civilización. Por eso la actual preferencia europea por la inmigración del Este o (en el caso de España) por la latinoamericana. De nuevo un análisis simplista de las diferencias culturales que parece ignorar la diversidad cultural que existe entre las sociedades latinas y las eslavas, o dentro de éstas últimas.

La integración no se persigue, pues, si se mantienen los fobotipos, el mecanismo de sospecha que hace de todo extranjero -hoy, el extranjero es el extracomunitario pobre- sujeto de sospecha y por ello, sostiene la consecuencia "natural" de que la discriminación en el trato, la no equiparación en derechos, está justificada. Fobotipos como los de la ley española: por ejemplo, su artículo 3.2 (sobre todo si se piensa que se suprimió el 3.3.), que lanza el mensaje de que las otras identidades culturales (al parecer, no la nuestra) son el origen de violaciones de los derechos humanos. Fobotipo es también el modelo de reagrupamiento familiar del artículo 17 a), en el que se excluye un modelo de familia, como si nosotros tuviéramos a nuestra vez un único y necesario modelo. Dicho a las claras, toda diferencia cultural es sospechosa de incompatibilidad con los derechos humanos. Y esto se sostiene como si, por ejemplo, la violencia doméstica o el abandono de los ancianos -tan arraigados en ciertos hábitos culturales que son muy nuestros- no fueran atentados a derechos elementales. Lo cierto es que la mayor parte de las violaciones de derechos las sufren los inmigrantes, y no al revés, aunque sean tan cotidianas que resulten invisibles hasta que se produce el estallido. Los preceptos que transmiten fobotipos como éstos deberían desaparecer.

Pero tampoco es realista, en segundo lugar, perseguir la integración social e ignorar al mismo tiempo que la igualdad en derechos es condi-

ción *sine qua non* de aquella y no una aspiración tan bienintencionada como utópica. La realidad de la globalización en la que tanto se insiste para otras cosas, impone reconocer lo caduco de la simplista distinción entre ciudadanos y extranjeros que justifica un desigual reconocimiento de derechos, basada en unos presupuestos de homogeneidad interna de una y otra categoría desmentidos por los hechos. No niego que el proyecto presenta avances en ese reconocimiento. Pero a quienes los consideran excesivos y califican como *herejía jurídica* la equiparación entre ciudadanos e inmigrantes legales y de auténtica *blasfemia* la extensión de derechos a los irregulares -y de los que cuestan: los derechos sociales³ y el derecho a tutela judicial efectiva y asistencia-, habría que pedirles, paradójicamente, un plus de **realismo**. ¿Qué contenido quiere darse a la integración social que la ley proclama si no se reconocen las *condiciones reales, previas*, de tal integración, la garantía de los derechos que aseguran necesidades básicas como educación o salud (y esa necesidad no aparece sólo en casos de urgencia, ni es exclusiva de los niños y de los que son residentes legales)? ¿Qué significado tiene la principal reivindicación de los irregulares, su *petición de papeles*, si no es el derecho básico, tal y como lo formulara Arendt, *el derecho a tener derechos*, sin el cual a su vez no hay integración que valga? Por lo demás, ¿alguien cree que la integración es un proceso unidireccional?

Finalmente, hay que reconocer que no hay integración sin participación en la toma de decisiones. Es hora de que abandonemos el paternalismo en nuestras respuestas a las demandas de los inmigrantes y eso exige, además de iniciativas que desarrollen las que adopta en parte el actual proyecto (reconocimiento del derecho al voto y cauces de participación a escala municipal), otras como las medidas positivas de fomento del asociacionismo, y asegurar su presencia no sólo en instan-

3. Sobre el carácter de condición previa de esos derechos, que no de guinda del pastel y, menos aún, de preferencias secundarias que cada uno debe tratar de asegurar como pueda tal y como imponen ahora la ortodoxia neoliberal y la denominada 3ª vía, cfr. el capítulo 4 del libro de Ferrajoli, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta 1999 y el trabajo de Añón, "El test de la inclusión: los derechos sociales", Valencia, UIMP, 1998, recogido más extensamente en el capítulo 2 de su *Igualdad, diferencias, desigualdades*, México, Fontamara, 1999.

cias consultivas sino también en los órganos superiores de política migratoria, así como la posibilidad de actuar en los procesos -administrativos y jurisdiccionales- que afecten a inmigrantes.

Si el problema, como se dice, es la injustificable extensión de derechos a los inmigrantes y sobre todo a los irregulares, habría que ser consecuentes con aquello que marca el punto de inflexión, la toma de conciencia de la prioridad de la integración social de la inmigración. ¿No habíamos proclamado el objetivo de integración como prioritario? ¿Acaso no se trata de dar las condiciones a los que ya están para que se integren, y eso significa en primer lugar garantizar derechos, empezando por el derecho a tener derechos, el derecho a los papeles?

2. Definir un modelo claro de inmigración.

La UE no tiene claro aún -España, como lo muestra su ley 4/2000, tampoco- su modelo de inmigración. Parece haber cierto acuerdo en el planteamiento utilitarista y por ello en una supeditación de la respuesta a la inmigración en relación con el planteamiento de «los límites de la capacidad de acogida», como ha señalado A.Izquierdo..

En principio, se trataría de acoger sólo a los inmigrantes que cumplan dos condiciones: (1) que se ajusten a las demandas de nuestro mercado de trabajo -los profesionales que necesitamos, aunque en su mayoría hoy se busca sobre todo mano de obra sin cualificar-, y además (2) que sean fáciles de integrar porque no presentan diferencias culturales relevantes. Pues bien, aunque aceptáramos ese perfil (y ya he apuntado algunas críticas), no es tan fácil concretarlo, elegir entre un modelo de inmigración de asentamiento, o el tan criticado modelo de cuotas, que apuntaría hacia una inmigración de retorno que exige precisar los mecanismos que garantizarían una auténtica inmigración de ida y vuelta. Al faltar esas condiciones, el sistema de cuotas parece abocado a sucesivos procesos de regularización, la prueba más clara de su fracaso.

3. Revisar el vínculo entre inmigración, trabajo formal y ciudadanía.

El objetivo más ambicioso (en cierto modo, el test de las futuras políticas de inmigración) es el de la transformación de la noción de ciudadanía para evitar la institucionalización de la exclusión de los inmigrantes.

En buena medida, el problema, como han apuntado los trabajos del grupo IOE, es que no se reconoce a los inmigrantes su condición de trabajadores en sentido pleno (y por ende, a fortiori, como trataré de hacer ver, la de ciudadanos). Esto remite a un debate de enorme calado sobre la definición del vínculo de trabajo y, por ejemplo, sobre el papel de los sindicatos en ese nuevo “escenario” que supera, desde luego, las posibilidades y el sentido mismo de la ley.

4. Eliminar la estigmatización de los inmigrantes irregulares y ofrecer una respuesta adecuada a la inmigración clandestina

Lo más importante, a la par que lo más criticable, es que las actuales directrices de la política europea enfatizan la identificación como “inmigrante malo” (en realidad, como el “malo” de toda esta historia, aunque poco a poco va siendo sustituido por el mafioso que trafica con él) al *irregular*, al que algunos siguen empeñados en denominar ilegal, y no hay ingenuidad en esa utilización del lenguaje.

Como he recordado antes, la integración supone una relación previa con los derechos y eso se pone de relieve, sobre todo, a propósito de los irregulares. Garantizar los derechos elementales que aseguran las necesidades básicas, como ha mostrado Añón, es la primera condición, necesaria, aunque insuficiente, de la integración. Por eso hay que empezar por *los papeles*, por el derecho a tener derechos, es decir, por un estatuto jurídico estable y seguro, y aquí se plantea el sentido de la distinción entre el contrato de ciudadanía y el de extranjería (definido siempre como provisional, a término, inseguro, inestable y parcial). A continuación, hay que atender a la integración en el trabajo, en condiciones de igualdad con los nacionales. E inmediatamente, los demás derechos: el derecho a la salud, a la educación, a la vivienda.

Pero quizá tanto esas condiciones como las líneas que debieran guiar las políticas migratorias, no están al alcance de este mundo. Eso es evidente al menos en la medida en que no contamos con el sustituto eficaz del Estado-nación en el mundo globalizado. Es manifiesto asimismo que aún nos encontramos lejos de la conciencia planetaria o al menos cosmopolita (para decir el mínimo, la conciencia del carácter transfronterizo de buena parte de nuestros problemas, como nos recuerda, por ejemplo, Held) y por eso asistimos impávidos al incremento de la dualización, de la exclusión. Y sin embargo, ese pesimismo exigente no debiera llevarnos a abandonar la urgencia del trabajo intelectual y político. No es una cuestión de utopías. Cuanto más tardemos en abordar esa tarea, menos posibilidades hay de llevarla a buen término.

3. Análisis de las posibilidades de actuación en relación con la situación de los irregulares.

La Ley 8/2000, el Programa GRECO, el Decreto de Regularización de 16-02-2001, como respuestas a los desafíos de la inmigración, son insuficientes e inadecuadas. Continúan convirtiendo la inmigración en un problema en vez de concebirla como un fenómeno positivo y gestionarla de acuerdo con los principios de la Constitución. El decreto de Revisión de la regularización, aprobado por Consejo de Ministros de 16-02-2001, es claramente insuficiente, deja fuera muchos inmigrantes y se nos presenta como una prueba de apertura del gobierno cuando no es tal, ya que esta medida estaba contemplada en la Ley 8/2000 (Disposición Transitoria Cuarta). Pero, mientras tanto, es necesario ofrecer **medidas urgentes y concretas**, posibles dentro de la normativa vigente, que contribuyan a dar pasos positivos y que exigen una voluntad de diálogo que, hasta ahora, Delegación del Gobierno y la Administración Autonómica no han mostrado. Medidas que deben exigirse de la administración central, del gobierno, pero también de otros interlocutores:

1. Las **Delegaciones del Gobierno** deberían conceder, como el art. 31.4 de la Ley 8/2000 establece, permisos de residencia temporales (de uno o dos años de duración) "por razones humanitarias y excepcionales", para buscar ofertas de trabajo y asimismo, en

aplicación del artículo 31.7 de la Ley 8/2000, conceder exención de visado por motivos humanitarios.

2. Los Gobiernos Autonómicos, como la **Generalitat Valenciana**, deben cumplir con sus promesas y obligaciones: eliminar las trabas administrativas que imposibilitan la obtención de la Tarjeta Sanitaria a la mayoría de inmigrantes indocumentados; adoptar las medidas que, en aplicación de la Ley de Servicios Sociales, haga que sus prestaciones y servicios lleguen a toda la población inmigrante; crear el Foro Autonómico para la Integración Social de los Inmigrantes.
3. Los **Ayuntamientos** deben empadronar a todos los inmigrantes que cumplan los requisitos que se exigen a cualquier español, y que faciliten su acceso a los servicios sociales (que es un mandato del art. 14.3 de la Ley 8/2000). Y crear oficinas únicas que eviten a los inmigrantes el laberinto administrativo.
4. Los **empleadores** (con los sindicatos) deben poner sobre la mesa las ofertas concretas de trabajo con el compromiso de igualdad de condiciones con el resto de los trabajadores.
5. *Sobre la pertinencia del recurso de inconstitucionalidad y la necesidad de un pacto de Estado.*

Me parecen particularmente graves las dudas sobre la constitucionalidad de la Ley 8/2000, sobre las que han llamado la atención el Consell Consultiu de Catalunya, los Defensores del Pueblo de varias Comunidades Autónomas, centenares de profesores de Facultades de Derecho de distintas universidades y juristas especializados en extranjería e inmigración. Esas restricciones de derechos fundamentales, como el de reunión, asociación, manifestación, sindicación y huelga, así como que el tratamiento de la tutela judicial que hace la ley y que impide que ésta sea efectiva en un asunto tan capital como la expulsión, son argumentos de capital importancia. Sobre todo, porque considero imposible un Pacto de Estado al margen de los principios constitucionales y, por ello, creemos imprescindible plantear recurso de inconstitucionalidad.

Como la inmigración es mucho más que una cuestión de Estado, de un Estado, parece muy razonable pedir, al menos, *un pacto de Estado* y tratar de evitar que se convierta en herramienta de la lucha electoral. Es decir, evitar que en lugar de política de inmigración, se haga política con (es decir, a propósito de) la inmigración.

Probablemente eso explica la decisión de la Ejecutiva del PSOE, que ha pretendido atajar las voces que dentro de su partido apoyan la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra la ley 8/2000. Pero la cuestión es precisamente por qué la búsqueda del juicio del Tribunal Constitucional constituye un obstáculo para la política de inmigración deseable.

En mi opinión, no sólo no es así, sino precisamente al contrario: la vía para alcanzar un buen pacto de inmigración es empezar por el respeto al texto constitucional, a los principios, valores, derechos y reglas de juego de la Constitución.

Claro que sabemos que el mundo no se acaba en la Constitución. Aún más. Sabemos que las sociedades no se cambian por decreto, que el BOE no se basta para transformar el mundo. Incluso aunque la ley 4/2000 fuera la mejor ley, y no lo es, la inmigración, va a continuar. Y es que sabemos también que la utilidad del Derecho es limitada, que no podemos esperar del Derecho, de sus profesionales y de sus instrumentos, lo que no pueden proporcionar. El Derecho, el mejor Derecho, como han explicado Ihering o Ferrajoli, puede ambicionar ser una buena sistema de garantías de los derechos, de la igualdad en las libertades. Casi nada más. Pero nada menos.

Tienen razón los que nos recuerdan que la inmigración no es sólo, ni siquiera sobre todo, una cuestión legal. Por eso es verdad que si queremos tratar en serio la inmigración debemos ir más allá de leyes o actuaciones judiciales. Pero sería un error peligroso pensar que el marco jurídico de la inmigración es secundario. Y un error irreparable creer que el respeto de la Constitución es un problema técnico o un juicio de valor que no debe plantearse para evitar que se pueda alcanzar un acuerdo suficientemente amplio, el consenso necesario para que el modelo de gestión de la inmigración no quede al albur de las campañas electorales.

Y ahí estamos. Si tiene sentido un pacto duradero y sólido en torno a qué respuesta queremos dar a los retos que plantea la inmigración, hay que empezar por lo que no podemos hacer. Y lo que no podemos hacer es construir esa respuesta sobre bases ajenas a las que elegimos al dotarnos de esta Constitución: empezando por el respeto a los derechos fundamentales. Esta es una cuestión que no admite zonas de penumbra. No podemos permitirnos un modelo de gestión de la inmigración ajeno a la primacía de los derechos humanos y a las reglas del Estado de Derecho. Por eso, cuando hay serias y razonables dudas acerca de que eso sea así (no estupideces, como pretende arrogantemente el casi siempre prudente ministro Rajoy), cuando así lo sostienen acuerdos de Parlamentos que representan a la mayoría del pueblo -¿o es que los Parlamentos autonómicos no la representan?- , ilustres juristas, y organismos tan autorizados como el Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, lo mejor es salir de esas dudas por los medios ordinarios previstos en nuestras reglas de juego. Precisamente eso es lo que se hace cuando se plantea una cuestión de constitucionalidad.

Por supuesto que un planteamiento así no comporta necesariamente ignorar las dificultades. No es una llamada a ignorar la ética de la responsabilidad en aras del perfeccionismo moral. Habrá que discutir si es necesario reconocer y garantizar todos los derechos a todos los inmigrantes, sean irregulares o no, y en términos de igualdad con los ciudadanos, o si sólo algunos de esos derechos y en régimen de equiparación restringida, en función del tipo de derechos y de inmigrantes del que hablemos. Así lo reclamaba razonablemente Emilio Lamo y así lo ha afirmado la jurisprudencia Constitucional tras la ley de 1985. Pero precisamente el recurso sobre la constitucionalidad de la ley permitirá obtener precisión sobre la pertinencia de esas distinciones en el reconocimiento y garantía de derechos.

Hay también algunas buenas razones para pedir al PSOE y al resto de las fuerzas políticas que reconsideren su postura: por ejemplo, la coherencia con las razones que se dieron públicamente para explicar la ruptura del acuerdo existente en el Congreso a lo largo de la tramitación de la actual ley 8/2000. Entonces se adujo precisamente esto, que el proyecto no respetaba derechos fundamentales: por ejemplo, la tutela judi-

cial efectiva (en caso de expulsión) o los derechos de asociación, huelga, reunión, manifestación. Por no hablar de la merma del principio de igualdad. En ese momento, el grupo parlamentario del PP y otros con él, no consideraron que fuera así y no aceptaron un pacto en esas condiciones. Posteriormente, el PP rechazó modificar su programa Greco, tal y como le pedían el resto de las fuerzas políticas.

Hay sobre todo, en mi opinión, un argumento de peso, que vuelve al núcleo de la discusión sobre la prioridad de la voluntad y de los instrumentos políticos respecto a las querellas legales. El objetivo de una buena política de inmigración es la integración de los inmigrantes. Para ello es preciso, como se nos recuerda una y otra vez, un gran acuerdo, que debe empezar por el consenso acerca de cómo regular la inmigración. Pero sobre todo es necesario, y esto no se dice casi nunca, asegurar la primera condición sin la que no puede haber integración. El reconocimiento de los derechos es esa condición. De nada valdrán los más imaginativos programas de interculturalidad, de inmersión en nuestros usos y costumbres (y en los suyos), las proclamas de tolerancia y solidaridad, si no empezamos por la igualdad en las condiciones de trabajo, en el salario, en el derecho a la salud, en el acceso a la educación. En la libertad de expresarse, asociarse y manifestarse. En el acceso a la justicia. ¿Cumple la ley 8/2000 con esa condición? Nadie mejor que el Constitucional puede responder.

Y hay finalmente otro argumento, aunque éste sea de peor calidad. Los antecedentes de negociación parlamentaria no animan a pensar que pueda lograrse el pacto. Pero quizá la estrategia del Sr. Rodríguez Zapatero consiga el milagro. Y ojalá fuera así, por el bien de los inmigrantes y de todos nosotros, pues en caso contrario deberían esperar hasta que los votos del 2004 permitan otra reforma. Por si acaso, más valdría no apostar todo a esa baza, para la que aún faltan tres años y cuyo resultado es todavía muy incierto. Entre otras cosas porque, como sabe muy bien el PSOE -y el resto de los partidos- los inmigrantes, aunque trabajen, cotizan, y pagan impuestos, no votan. En el siglo XXI. Aún.