

## CAPÍTULO 9

### INMIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA EN EL DEBATE PARLAMENTARIO ESPAÑOL

*Sofía Dios Pintado*

La cuestión que aborda este texto es el de la significación política que la inmigración y concretamente la inmigración no comunitaria ha ido adquiriendo en el ámbito parlamentario español desde 1985 hasta la actualidad. Se trata de poner al descubierto la creación inicial de un concepto político de la inmigración extracomunitaria, en ausencia de una existencia real de esta categoría en España, y los cambios que ésta ha ido experimentando, a medida que la inmigración en España se ha ido convirtiendo en un hecho real.

Con esta finalidad, el objetivo principal consiste en mostrar la evolución del discurso político sobre inmigración en España a través del análisis de los Diarios de Sesiones y los Boletines Oficiales del Congreso de los Diputados y el Senado, que contienen los debates de las iniciativas parlamentarias más importantes (proyectos y proposiciones de ley) que sobre inmigración se han sucedido en España desde la Ley de Extranjería de 1985 hasta la última ley aprobada en el 2003, así como las propuestas y las enmiendas presentadas por los distintos grupos políticos en estos procesos.

Para ello, y por la complejidad que adquiere el discurso a lo largo de todo el periodo (1985-2003), a través de un análisis cualitativo se han estructurado los discursos desarrollados por tres de los grupos parlamentarios más importantes.

El inicio del discurso objeto de análisis comienza con el debate parlamentario de la Ley de extranjería de 1985, este discurso estuvo marcado por el desarrollo de un concepto negativo de la inmigración, con el que se justificaba una ley restrictiva exigida por el marco europeo. Esta Ley fue impulsada por el Gobierno socialista a través de la presentación de un Proyecto de Ley y el discurso de este grupo es el que predomina durante todo el debate parlamentario, así como en la Ley resultante de este proceso, manifestándose tan sólo algunas diferencias por parte de otros grupos parlamentarios. El objetivo principal, que guía todo el discurso, se basa en la justificación de la urgencia de elaborar una ley de extranjería ante la importancia numérica de la presencia de inmigrantes en España. Junto a esto la asociación de la inmigración a aspectos negativos (delincuencia, tráfico de drogas, problemas en la convivencia ciudadana) da lugar a una definición de la inmigración como problemática y, por tanto, a la necesidad de establecer unos criterios estrictos para denegar su entrada, impedir su establecimiento y expulsarlos del territorio español. Estos criterios a su vez definen las características de los inmigrantes que España puede acoger, basando esta selección en aspectos económicos, es decir, se trata de aquellos que tienen suficientes recursos económicos para residir en España o que no suponen una competencia desleal a los trabajadores españoles y que, por tanto, pueden ejercer una actividad laboral.

La importancia de este discurso inicial reside en que sus supuestos básicos dan lugar a una definición política de la inmigración en términos negativos, justificada por la inminente incorporación de España en la entonces Comunidad Económica Europea y no por la realidad de la inmigración en España en ese momento.

A partir de 1991 y hasta el año 2000 (con la promulgación de la L.O. 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social) los cambios en los flujos migratorios que llegan a España, el proceso de integración europeo y los problemas surgidos en torno a la inmigración así como la presión ejercida por diversos agentes sociales para solucionarlos, se reflejan en los discursos analizados en este periodo. De forma general, el fenómeno migratorio va adquiriendo relevancia política hasta ser definido, a partir de 1998, como una cuestión de Estado, y la población objeto de regulación y, por tanto, el concepto de inmigrante extranjero se centra en la inmigración extracomunitaria procedente de países en vías de desarrollo. Esta inmigración ya no es definida de forma generalizada en términos negativos, sino que se desarrolla una doble argumentación, de forma que la inmigración se define en términos de enriquecimiento social, e incluso, a partir de 1998, como una solución al problema del envejecimiento demográfico, mientras que la cuestión de la irregularidad se convierte en problemática.

La integración social (apenas mencionada en 1985) se convierte en uno de los temas centrales, así como el reconocimiento de derechos (cuyo debate en 1985 se centraba más que en su reconocimiento en su limitación), que, sobre todo a partir de 1998, se convierte en objetivo prioritario, no sólo dirigida a los inmigrantes residentes, sino que su extensión a los inmigrantes en situación irregular se convierte en uno de los principales temas de debate a partir de 1998.

En cuanto a la entrada y permanencia de inmigrantes, continua vigente el sistema creado en 1985, basado en criterios económicos, pero el aumento en este periodo de la población residente con vocación de permanencia, así como el aumento de las bolsas de irregulares, su causa y la forma de evitarlas se convierten en elementos centrales de los discursos desarrollados por cada uno de los grupos analizados.

A partir del año 2000, comienza el último periodo. La tendencia seguida (que en realidad es continuación del discurso desarrollado desde 1998 por el Grupo Popular) se inicia con el debate parlamentario de la L. O. 8/2000 y llega hasta promulgación de la L. O. 14/2003. En esta tendencia se acentúa la dicotomía inmigración regular–inmigración irregular, de forma que se desarrollan dos conceptos de la inmigración extracomunitaria.

La inmigración legal, entendida como factor de progreso y desarrollo, es aquella que se ajusta a la capacidad de acogida de la sociedad y a las necesidades y posibilidades de nuestro mercado de trabajo, de forma que su actividad laboral cubre la insuficiencia o escasez de mano de obra española. Hacia esta inmigración van dirigidas las medidas de integración social y se les tiende a reconocer los mismos derechos que para cualquier español (excepto los relativos a participación política).

El objetivo que guía esta argumentación es fomentar la inmigración legal desde el origen por ello, a partir del 2003, se desarrollan algunos criterios para facilitar este tipo de inmigración. El visado no sólo permite la entrada sino que también acredita para residir y trabajar y se incluye a través del contingente un visado para búsqueda de empleo (que supone una estancia de tres meses), dirigido a hijos y nietos de españoles de origen y a determinados sectores de actividad. Por otro lado, se hace especial hincapié en fomentar

esta contratación de origen a través de los permisos de temporada y los convenios con los países de origen.

En el lado opuesto, la carga negativa recae sobre la inmigración ilegal vinculada a la marginación, la explotación, la delincuencia y el tráfico de personas a través de mafias. Esto justifica unos criterios más restrictivos en materia de política de inmigración, incrementándose esta tendencia a lo largo del periodo con el objetivo de reforzar la lucha contra la inmigración ilegal. En este sentido, se puede establecer todo un sistema en el que se relacionan unos objetivos con otros, pues, para posibilitar la integración de los inmigrantes en situación regular, es necesario evitar la inmigración irregular ejerciendo un mayor control a través de la regulación de la entrada y estancia y a través de un régimen sancionador más severo. Al mismo tiempo, determinados aspectos relacionados con la integración, como la ampliación de derechos a los inmigrantes irregulares o políticas más flexibles que faciliten el acceso a la legalidad de éstos, son consideradas como un obstáculo a la gestión de los flujos migratorios por producir un efecto llamada que incita a la entrada ilegal.

Se trata de una argumentación en la que se presentan conceptos positivos de la inmigración, así como el rechazo de actitudes racistas y xenófobas, mientras que se desarrolla un concepto del inmigrante (ilegal) como sujeto de control, justificado por las consecuencias problemáticas que genera y por la necesidad de evitar riesgos a los propios inmigrantes, luchando contra las mafias que trafican y explotan a los irregulares, al mismo tiempo que se mantienen restricciones en el reconocimiento de derechos.

Por tanto, ateniéndonos a los discursos predominantes, aquellos que se acaban imponiendo en la normativa, se pueden establecer tres periodos: un periodo inicial a partir de 1985, un segundo periodo desde 1991 que culmina con la promulgación de la L. O. 4/2000, y un tercer periodo que comienza con el debate parlamentario de la L. O. 8/2000 y continúa hasta la L. O. 14/2003, vigente en la actualidad. En estos tres periodos predominan las características ya mencionadas, no obstante, los discursos de cada uno de los grupos políticos analizados (PCE- IU, AP-PP y PSOE) siguen su propia trayectoria, no siempre coincidente con el discurso predominante en cada periodo.

El discurso del Grupo Socialista es el que marca el inicio del discurso objeto de análisis y la tendencia general seguida hasta el segundo periodo, que culmina con la promulgación de la L. O. 4/2000, se asemeja a las tendencias generales ya descritas. No obstante, el cambio más importante en el discurso de este grupo se observa a partir de 1998. Este cambio se debe a la postura que a partir de este momento adopta respecto a la cuestión de la irregularidad. Considera que, puesto que se trata de un fenómeno estructural y además provocado por la propia legislación, su solución no debe consistir en medidas sancionadoras más restrictivas dirigidas a los inmigrantes en esta situación, sino que su solución debe pasar por la ampliación de derechos a este colectivo y por el establecimiento de un proceso de regularización ordinaria (obtención del permiso de residencia temporal tras dos años de permanencia en España). Se introducen algunas medidas referentes a los aspectos más sociales de la inmigración como es el caso de la incorporación y tratamiento de la reagrupación familiar, el establecimiento del permiso de residencia permanente, así como la importancia que adquieren las cuestiones relativas al reconocimiento y ejercicio de derechos, pese a lo cual, la definición en términos económicos desarrollada en 1985 (que diferencia al inmigrante legal del ilegal) permanece, ya que inicialmente la obtención de la

autorización de residencia continúa condicionada a los recursos económicos suficientes y a la existencia de ofertas de empleo no cubiertas por el mercado de trabajo español.

La cuestión del reconocimiento de algunos derechos al colectivo de inmigrantes en situación irregular es lo que principalmente marca la diferencia entre este grupo y el Grupo Popular, y esta es la principal razón argumentada para rechazar la reforma de la L. O. 4/2000 planteada por el Gobierno y que dio lugar a la L. O. 8/2000, cuyo debate inicia el último periodo objeto de análisis. Por tanto, en el caso del Grupo Socialista el cambio de tendencia que da lugar al último periodo no se produciría en el debate de la L. O. 8/2000 sino con el debate de la reforma de ésta en el año 2003.

A partir de este momento, el discurso del Grupo Socialista coincidiría con las características del discurso predominante descritas anteriormente en el último periodo, puesto que la reforma es fruto del acuerdo alcanzado con el Grupo Popular, excepto en lo relacionado con el reconocimiento de derechos. Respecto a esta cuestión este grupo político mantiene su posición anterior, si bien, en este momento, no le impide llegar a un acuerdo para una reforma en la que se continúan negando determinados derechos a los inmigrantes en situación irregular.

En el caso del Grupo parlamentario Popular hasta 1990 no se muestra un discurso claro y completo sobre el tema de la inmigración, no obstante, las características de su discurso desde sus inicios siguen la misma tendencia a lo largo de todo el periodo analizado, llegando a ser predominante a partir del año 2.000 con el debate parlamentario de la reforma que dio lugar a la L. O. 8/2000. Aunque en la evolución del discurso de este grupo se manifiestan las tendencias generales, tales como la progresiva importancia que desde 1.991 adquiere el fenómeno migratorio como hecho social y político así como los aspectos relativos a la integración social y al reconocimiento de derechos o la creciente centralidad adquirida por la cuestión de la irregularidad, de los tres grupos políticos analizados, es éste el que más reticencias muestra a la hora de flexibilizar las medidas de regulación de la entrada y permanencia de inmigrantes en España o de ampliar el reconocimiento de derechos, sobre todo a inmigrantes en situación irregular, aludiendo, a partir del año 2.000, al efecto llamada que producirían tales medidas y manifestándose partidario de mantener un control y un sistema de infracciones y sanciones estrictos como forma de solucionar el problema de la irregularidad.

En el polo opuesto se encuentra el grupo de Izquierda Unida, su discurso como tal no predomina en ninguno de los periodos analizados, aunque en el segundo de ellos la tendencia general se aproxima a la tendencia seguida por este grupo hasta la promulgación de la L. O. 4/2000. Se trata de un discurso que, al igual que el del Grupo Popular no se configura de una forma completa hasta 1990. La tendencia seguida a partir de este momento se caracteriza por mantener una postura crítica con la tendencia predominante, constituyendo la postura más flexible y permisiva respecto a la forma de regular la entrada y la permanencia de inmigrantes en España y en cuanto al reconocimiento de derechos a este colectivo. En este sentido, culpabiliza a la propia política y a la rigidez provocada por la normativa del aumento del número de inmigrantes en situación irregular y de los problemas de marginación, explotación y exclusión derivados de esta situación, al desarrollar más los aspectos relacionados con el control y con el sistema de infracciones y expulsiones que los relativos a la integración social y al reconocimiento de derechos.

La estructura más clara del discurso de este grupo se puede observar en el debate parlamentario de la L. O. 4/2000. Durante este debate las propuestas de este grupo van dirigi-

das, por un lado, a posibilitar el derecho a circular y residir de forma estable, evitando desarrollar un concepto de trabajador temporal y, por otro, a avanzar hacia el reconocimiento del estatus de ciudadano de los inmigrantes, a través de la ampliación de derechos. Ejemplos de estas propuestas lo constituyen el permiso de estancia de seis meses para búsqueda de empleo, la simplificación del proceso hasta llegar al permiso de residencia permanente, la supresión de la figura del permiso de trabajo, el reconocimiento del sufragio activo y pasivo en elecciones municipales (eliminando el criterio de reciprocidad), el reconocimiento de derechos a los inmigrantes en situación administrativa irregular, la mayor facilidad para acceder a la regularización (ordinaria y extraordinaria) o la supresión de la situación irregular como causa de expulsión. Este discurso se mantiene hasta el final del periodo objeto de análisis (2003), de ahí que la postura crítica de este grupo se endurezca, debido a la tendencia que acaba predominando.

Tras esta breve exposición de las principales características seguidas por estos grupos parlamentarios se puede concluir que se desarrollan dos posturas, en sentido amplio, respecto a la inmigración y a la forma de regularla. Una primera considera que es necesario un sistema de control y de sanciones estricto para poder integrar a la inmigración regular, que ha de ser la adecuada a la capacidad de acogida de nuestro país. En el otro extremo, una segunda postura, considera que es necesario flexibilizar los criterios de entrada y evitar los mecanismos policiales como forma de impedir la entrada de inmigrantes, pues, por un lado, la inmigración es un hecho estructural imposible de frenar por estos medios y, por otro, estos mecanismos son los que provocan el aumento de inmigrantes en situación irregular y la vulnerabilidad de este colectivo al que hay que dirigir políticas que amplíen sus derechos y favorezcan su integración social. En posteriores desarrollos de esta línea de investigación se tratará de explicar estas variaciones y diferentes tendencias en la forma de entender políticamente el fenómeno migratorio así como sus relaciones con el discurso social.

#### **ANEXO: DIARIOS DE SESIONES Y BOLETINES OFICIALES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y EL SENADO CONSULTADOS**

Diarios de Sesiones y Boletines Oficiales correspondientes al proceso que dio lugar a la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, a partir de la presentación de un Proyecto de Ley.

Diarios de Sesiones y Boletines Oficiales del Congreso de los Diputados y del Senado correspondientes al proceso parlamentario al que dio lugar una moción consecuencia de interpelación urgente del Grupo Parlamentario Izquierda Unida en 1990, que finalizó con una Proposición no de Ley en 1991, aprobada con el acuerdo de todos los grupos parlamentarios y la abstención Izquierda Unida.

Diarios de Sesiones y Boletines Oficiales del Congreso de los Diputados y del Senado correspondientes a la toma en consideración de una Proposición de Ley sobre reforma de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. Esta toma en consideración fue rechazada, pero hubo un cambio normativo a través de un nuevo Reglamento en 1996.

Diarios de Sesiones y Boletines Oficiales del Congreso de los Diputados y el Senado correspondientes al proceso que dio lugar a la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero de 2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Diarios de Sesiones y Boletines Oficiales del Congreso de los Diputados y el Senado correspondientes al proceso que dio lugar a la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre de 2000, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero de 2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Diarios de Sesiones y Boletines Oficiales del Congreso de los Diputados y del Senado correspondientes al proceso de dio lugar a la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de Noviembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre.