

**VALORACIÓN DEL PROYECTO DE NUEVO  
REGLAMENTO DE EJECUCIÓN DE LA LEY DE  
EXTRANJERÍA y del PROCESO DE  
REGULARIZACION**

**Federación de Asociaciones de SOS RACISMO del Estado español**

26 – Noviembre – 2004

## **INTRODUCCIÓN:**

Ante el cambio político acontecido en Marzo de este año, SOS RACISMO hizo llegar a los nuevos responsables de inmigración del Gobierno sus propuestas. En esta nueva etapa, nuestra asociación era consciente de que el nuevo gobierno recibía del anterior una triste herencia: un millón de personas extranjeras en situación irregular, una normativa de extranjería que fomenta la desigualdad de derechos y la explotación laboral, una opinión pública en la que ha calado la xenofobia alentada por los discursos y las políticas gubernamentales, un aumento de las conductas racistas. Con esta realidad, el nuevo partido en el Gobierno tenía la responsabilidad de dar un giro de 180° a una política migratoria injusta e ineficaz.

Desde entonces, SOS Racismo valora positivamente algunos de los pasos dados por el nuevo gobierno, como la transferencia de algunas competencias al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, pero planteamos interrogantes sobre algunos otros, en particular en lo referente al nuevo Reglamento de desarrollo de la Ley de Extranjería, y el proceso de regularización que lleva aparejado en sus primeros meses de vigencia.

Entre estos interrogantes, antes de entrar en el contenido concreto del nuevo Reglamento, hicimos saber a las autoridades que hay en la actual normativa aspectos que pueden (y deben) mejorarse a través de medidas parciales, como el aumento de los recursos económicos y humanos en las oficinas de extranjería, etc. Porqué consideramos que una nueva norma parcial, más integradora, no es suficiente. Es necesario sentar la política migratoria sobre nuevas bases, luchar en serio contra el racismo, lo que exige medidas políticas mayores, que incluyen la derogación de la ley 14/2003. Recordamos, además, que dicha ley está cuestionada en su constitucionalidad. Por una parte, existe recurso de inconstitucionalidad por la privación de derechos fundamentales (reunión, asociación, sindicación, manifestación y huelga) a los extranjeros en situación irregular.

Partiendo de estos postulados, hicimos llegar a la Secretaría de Estado de Inmigración nuestras ideas sobre lo que debía contener el nuevo Reglamento, y el proceso de regularización que conlleva. Estas propuestas se le han hecho llegar en los últimos meses bien en solitario, bien conjuntamente con otras organizaciones. En las mismas, desde SOS Racismo le preguntamos al nuevo gobierno qué medidas pensaba adoptar para que la situación de regularidad sea la norma, y no la excepción como ocurre actualmente, cómo se va a posibilitar la entrada por vías legales, y cómo se va a dar respuesta a las personas que se hallan en situación irregular como resultado de la normativa de extranjería. Creemos que luchar contra la inmigración irregular no es, como se viene haciendo hasta ahora, luchar contra las víctimas, sino contra las causas. Recordamos que tras la aprobación de la Ley Orgánica 14/2003, en Diciembre del 2003, el régimen general de regularización está cerrado de facto para los extranjeros que están en nuestro territorio en situación irregular.

También en estas propuestas, desde SOS Racismo instamos al gobierno a enfocar la lucha contra el racismo yendo más allá del tema migratorio, desde una visión global y de futuro. Combatir el racismo significa trabajar, en general, contra la discriminación, aplicando de forma efectiva la normativa antidiscriminatoria europea, y denunciando activamente cualquier manifestación de racismo y xenofobia.

Tras todo el proceso de recepción de ideas sobre el Reglamento por parte del Gobierno, una vez se conoce el proyecto prácticamente definitivo del mismo, SOS RACISMO quiere hacer saber a la sociedad su opinión y valoración, desde la legitimidad de quienes trabajan a diario estos temas. Apreciamos el interés de las nuevas autoridades por recibir nuestras propuestas, y las de otras organizaciones, pero tenemos una sensación general de que hemos sido oídos pero no escuchados. En el análisis político y detallado de su contenido que realizamos a continuación, significamos nuestras decepciones y también los avances de esta nueva norma, conjuntando nuestra valoración del nuevo Reglamento y del proceso de regularización, al venir éste último recogido en la nueva norma.

## **VALORACIÓN DEL PROYECTO DE REGLAMENTO DE EXTRANJERIA y del PROCESO DE NORMALIZACION INDIVIDUALIZADA**

**1.-** En primer lugar, **conviene distinguir lo que supone el nuevo reglamento y el proceso de regularización, también llamado de normalización individualizada.** Aunque este proceso de normalización vaya como disposición adicional tercera en el proyecto de reglamento, no deja de ser una medida de carácter extraordinario, acotada en el tiempo y en cuanto a sus exigencias.

**2.-** Otra diferencia es que **el proceso de normalización individualizada ha sido negociado con CC.OO., UGT y la patronal. No queda claro si todo el proyecto de reglamento ha sido también negociado,** aunque, a la vista de lo declarado por el Gobierno, (ver el escrito de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración de 26 de octubre de 2004, “Principales elementos del proyecto de reglamento de extranjería”) el proyecto también cuenta con el apoyo de los dos sindicatos y la patronal. ¿Están de acuerdo los sindicatos con el proyecto de reglamento?, ¿la contrapartida a la negociación del proceso de normalización era el apoyo al reglamento? No es lo mismo consensuar un procedimiento de regularización que consensuar un reglamento que desarrolla una ley fuertemente criticada incluso por esos mismos sindicatos.

**3.- El proceso de normalización o regularización va más lejos de lo que en un principio cabía esperar** a partir de las múltiples declaraciones y escritos de los dirigentes del PSOE en los dos últimos años. Va más lejos de lo que Caldera y Rumí expresaron en las confusas comparecencia parlamentaria del 13 de septiembre y en la rueda de prensa del 14. Ahora bien, el hecho de ir más lejos, de abrir más el abanico de lo que en un principio cabía esperar no quiere decir que en el texto aprobado no haya problemas. Para SOS Racismo son los siguientes:

- 3.1.- La puesta en marcha de un proceso de regularización extraordinario expresa de manera elocuente que los mecanismos ordinarios de regularización de las personas inmigrantes no funcionan, o que han funcionado mal. Si tenemos en cuenta que en los veinte años de historia de las leyes de extranjería esta sería la quinta regularización extraordinaria, más bien tenemos que concluir que ese mal funcionamiento es algo persistente.

Que se abra un proceso de regularización extraordinario que permita vaciar sustancialmente la bolsa de personas en situación irregular ha venido siendo una exigencia del movimiento asociativo en el último año y pico. Diversas plataformas y manifiestos lo han venido exigiendo de forma reiterada, expresando, en síntesis:

- Que la irregularidad y su cronificación no es una situación buscada, sino algo construido, la consecuencia más o menos lógica de la manera como los diferentes Gobiernos del Estado han abordado y abordan el fenómeno de las migraciones modernas y su regulación, y que tiene en la Ley de Extranjería y las normas que le han acompañado su columna vertebral.
- Que la reproducción cíclica de la irregularidad tiene causas, y que están en un lugar diferente al de unas malévolas mafias o redes clandestinas de transporte de inmigrantes.
- Que los mecanismos que crean y cronifican la irregularidad están en la propia política de inmigración y extranjería aplicada (la política de visados, la rigidez de los procedimientos para solicitar autorizaciones para trabajar, el funcionamiento opaco y el mal trato que se dispensa en los consulados, la incompatibilidad que hay entre los procedimientos administrativos y el funcionamiento del mercado de trabajo, el fracaso del sistema de cupo puro, el no funcionamiento del sistema de visados de búsqueda de empleo y su regulación unida al sistema de cupo, el mal funcionamiento del sistema de arraigo), y que mientras no se ataquen los problemas de fondo la irregularidad volverá irrumpir con fuerza, como lo viene haciendo desde hace veinte años.
- Que la política de inmigración y extranjería aplicada es sustancialmente contraria a los derechos humanos.
- Que una situación extraordinaria como la que se había creado, con una bolsa de 800.000 a 1.000.000 de personas en situación de irregularidad administrativa requería una medida también de carácter extraordinario.

- 3.2.- **El Gobierno no ha tenido en cuenta las ideas de fondo expresadas por el movimiento asociativo.** Se ha limitado a una, la de adoptar una medida de carácter extraordinario y, a su vez, a desplazado las cosas al terreno de que la irregularidad tiene una causa principal, la economía sumergida y la oferta de trabajo irregular que hay en la economía española (este desplazamiento afecta, por lo menos en las intenciones del Gobierno, a la totalidad del reglamento, aspecto que retomaremos más adelante). Sin menospreciar esta cuestión, que es objeto de múltiples discusiones, aunque puede ser un terreno querido por los sindicatos, nos parece que es **unilateral a la hora de analizar las causas de la irregularidad**. Desprecia tres cuestiones fundamentales: los derechos humanos y, entre ellos, el derecho a desplazarse a buscar una vida más digna en otro lugar en un mundo cada vez más interconectado; las causas por las que una persona abandona su país de origen; los grandes desequilibrios existentes en el mundo, que incluyen los marcos de protección social y laboral y las diferencias en el valor el dinero.

- 3.3.- **En esta regularización extraordinaria aumenta considerablemente el papel de la patronal, de los empleadores.** Los y las inmigrantes tienen que reunir unas condiciones, básicamente la de estar inscritos en el padrón municipal

(que, dicho sea de paso, es una exigencia más restrictiva que en otras regularizaciones, donde se admitían, a efectos de demostrar la estancia, cualquier medio de prueba que en derecho se admitiese) seis meses antes de la entrada en vigor del nuevo reglamento y contar con un contrato de trabajo en el que el empleador se comprometa al mantenimiento de la relación laboral por un período mínimo de seis meses, salvo en el sector agrario que será de tres. En la construcción y en hostelería el mantenimiento de la prestación laboral de seis meses podrá llevarse a cabo en un período de doce. Y en el caso de empleadas de hogar que trabajen en varias casas, tendrán que sumar una jornada mínima de treinta horas semanales, comprometiéndose cada empleador a mantener la relación laboral por el período mínimo de seis meses.

La solicitud de regularización la hacen los empresarios y empleadores, **quedando en su mano la decisión de regularizar o no a quien trabaja con ellos.**

La autorización para trabajar y residir que se conceda estará condicionada a la afiliación y alta efectiva en la Seguridad Social en el plazo de un mes. Sin afiliación y alta efectiva dada por el empresario no hay permiso.

De todo lo anterior se desprende que:

- **Se regularizarán quienes los empresarios y empleadores quieran**
- Que la condición de que haya afiliación y alta en la Seguridad Social para obtener la autorización para trabajar y residir, pretende evitar el fraude de compraventa de ofertas de empleo.
- **Que la anterior condición, sin despreciar un ápice su valor, no es suficiente para evitar que los empresarios y empleadores impongan a los trabajadores y trabajadoras que quieran regularizar, condiciones y contrapartidas al pago de las cotizaciones a la Seguridad Social, bajo la amenaza de la no regularización.**
- Que esas condiciones, ese terreno abonado para el fraude y la explotación tiene que ver con el conjunto de mecanismos (acceso a las autorizaciones para trabajar, carrera de obstáculos para renovar, plazos y mecanismos para la reagrupación familiar, desigualdades sociales, discriminación política, racismo y xenofobia) que fragilizan y precarizan la situación sociolaboral de las personas inmigrantes.

**4.- El Gobierno, con el apoyo de los sindicatos y la patronal ha desplazado la discusión sobre la regularidad y la irregularidad al terreno de la lucha contra la economía sumergida,** haciendo de la oferta de trabajo desprotegido la causa principal de la irregularidad. De ahí el acento que se pone en este aspecto en el proceso de regularización extraordinario que hemos comentado. Por otro lado, y en relación con lo anterior, la colocación, como objetivo casi fetiche, del control del flujo migratorio mediante su adecuación a las necesidades reales o supuestas de nuestro mercado de trabajo (contratación en origen, cupos, visados de búsqueda de empleo, arraigo laboral, arraigo social, acuerdos con otros países sobre contratación temporal)

Si bien es normal que un Estado (y en tanto que los Estados persistan será así, al margen de lo que a nosotros y nosotras nos guste o nos disguste) pretenda regular la entrada de personas a vivir en el interior de sus fronteras, **el punto de vista que manifiesta el Gobierno (lo mismo les pasaba a los anteriores) sobre las migraciones modernas y los instrumentos que pone en marcha para regular la entrada, la estancia y la residencia de la gente son de una unilateralidad que asusta.** Y el hecho de que esa unilateralidad se apoye en buena medida en las políticas e ideas que circulan en el marco de la Unión Europea no le quita su carácter. Un mal punto de vista no se convierte en bueno porque sea compartido por varios, sino en un problema mayor. Y todo ello, además, con el andamiaje normativo fabricado y legado por el PP aunque, claro está, con la intención de ser más eficaces a la hora de hacer lo mismo.

**Lo menos que se puede decir es que las migraciones tienen causas múltiples,** y que intentar hacerlas pasar por la única vía estrecha de las supuestas necesidades de nuestro mercado de trabajo versión Gobierno, va a hacer que tomen otras vías. Y harán lo que siempre han hecho, crear situaciones de hecho que obliguen a tomar decisiones extraordinarias o a flexibilizar las ordinarias.

Lo mismo pasa con la irregularidad. Después de veinte años de Ley de Extranjería, de cinco procesos de regularización extraordinaria (86, 91, 96, 2000 y 2001), de dos sistemas de cupo diferentes, que ni resolvieron el problema de la irregularidad sobrevenida ni contribuyeron a regular significativamente la entrada, cabía esperar un análisis y unas propuestas menos unilaterales y más acordes con lo que la experiencia va mostrando. La irregularidad no es solo la consecuencia de una oferta expresa de economía sumergida. **También, y en muy buena medida, es la consecuencia de la manera como ha funcionado el principio de prioridad nacional concretado en las certificaciones emitidas por el INEM en función de la “situación nacional de empleo”; en la imposibilidad de pasar del trabajo fehaciente (por utilizar una expresión tan querida por el Gobierno actual), real, a su reconocimiento legal; y también del procedimiento cada vez más estrecho y pesado impuesto en el régimen general, en el empeño por entender de manera completamente estrecha la idea de contratación en origen.**

¿Por qué se empeña el Gobierno en limitar el reconocimiento de esta situación a un proceso extraordinario? Veinte años de experiencia nos muestran que eso es lo ordinario, lo normal, lo cotidiano:

- Que las vías de entrada regular son demasiado estrechas
- Que parte de la gente viene por otras vías
- Que la mayoría de la gente no recurre a intermediarios ni a redes mafiosas o de transporte clandestino para entrar en España
- Que los intermediarios y las redes se montan partiendo de las dificultades que la propia legislación y el funcionamiento de la administración impone
- Que muchos encuentran trabajo, real y fehaciente, aunque el INEM no les de el certificado que permite solicitar la autorización para trabajar
- Que cada cinco años más o menos hay que regularizar lo que durante ese tiempo se ha ido dejando fuera
- Que en cada regularización se ha dicho que sería la última

**¿Por qué no incorporar esa experiencia y convertirla en norma ordinaria de funcionamiento y de acceso a la autorización para trabajar?**

**5.- ¿Permite hacer eso el nuevo proyecto de Reglamento? No.** Abiertamente no, aunque la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración diga que “...supone la primera ocasión para materializar normativamente un cambio de orientación en la política migratoria”.

El Reglamento es un instrumento normativo que sirve para concretar aspectos de la ley, para precisar cuestiones que la ley las enuncia de forma general, para regular cuestiones que de forma expresa la ley dice que se harán en el reglamento. Por tanto, no cabe esperar que el reglamento sirva para hacer algo que contradiga a la ley, ni a su letra ni a su espíritu. El reglamento no es la princesa que con un beso convierte a la rana en príncipe. Y la ley que es el soporte y punto de partida del reglamento es un horror. Por ello, sorprende el apoyo que los sindicatos CC.OO. y UGT han dado al reglamento. Eso es, por lo menos, lo que una y otra vez dice el Gobierno: “Así, tras un proceso de negociación que ha durado más de un mes de largas e intensas sesiones de trabajo, se ha podido producir el primer Acuerdo de la Mesa de Diálogo Social que se ha plasmado en el apoyo al Reglamento de Extranjería” (Principales elementos del proyecto de reglamento de extranjería, texto editado por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración) ¿Realmente, ese es el reglamento que quieren CC.OO. y UGT? ¿Y que pasa con la Ley que es su base y origen?

Segunda sorpresa, los cambios que hay entre el borrador y el proyecto de reglamento, cambios de carácter restrictivo, especialmente en el apartado que regula la obtención de la autorización para trabajar y residir por el sistema de arraigo social y por arraigo laboral. En efecto, del proyecto de reglamento se caen los hermanos como soporte para el arraigo. Y se cae también la pareja de hecho. Y no parece que ello sea un despiste, sino una decisión cargada de consecuencias. Y del arraigo laboral se cae la posibilidad de presentar un acta hecha en el Servicio de Mediación Arbitraje y Conciliación, trámite previo a cualquier demanda en el Juzgado de lo Social y que, en otras materias, tales como cantidades, derechos sociales, reconocimiento de la relación laboral, despidos...tiene plena validez.

El borrador lo elaboró el PSOE, partiendo de los borradores anteriores del PP. Y los hermanos y la pareja de hecho se han caído a partir de la negociación con los sindicatos y la patronal. ¿A quién de los cuatro interlocutores les molestaba que se incluyesen a los hermanos y la pareja de hecho como soporte para el arraigo social? ¿Qué consecuencias negativas ven en esa inclusión? ¿Y el acta del SMAC? ¿Nos lo explican, por favor?

**6.- La eliminación de la figura de la exención de visado en la Ley 14/2003** hizo que las situaciones reguladas en el artículo 49 del reglamento antiguo pasasen a regularmente transitoriamente, hasta la entrada en vigor del nuevo, bajo la figura del permiso de residencia de carácter excepcional. **La exención de visado incluía una parte importante de los denominados supuestos específicos o preferentes**, tales como ser ascendiente de español, ser cónyuge o descendiente de extranjero con permiso de residencia renovado, por ejemplo, o tener un hijo de nacionalidad española a cargo.

Ello ha posibilitado la regularización de muchas personas sin necesidad de volver a su país de origen a por el visado, sin necesidad de abonar el billete de ida y vuelta y sin perder meses de espera en el país de origen para que les diesen el visado. **Pues bien, esto desaparecerá con el nuevo reglamento y muchas personas quedarán olvidadas.**

Los supuestos específicos regulados en el artículo 40 de la ley, de preferencia para conseguir la regularización, servirán para que no sea necesario el trámite previo del INEM, pero no eximirán de la obligación de gestionar y disponer de un visado de trabajo. Y esto supone un claro retroceso para colectivos concretos de trabajadores, por ejemplo, padres ecuatorianos que hayan tenido un hijo o una hija en España que, al obtener la nacionalidad española presunta, se convertirían en ascendientes de español; cónyuges o hijos menores de 18 años de extranjeros con permiso de residencia ya renovado, etc.

#### **7.- ¿Hay cosas que se mejoran en relación con la regulación anterior? Si, algunas.**

- Hay una mayor precisión en cuanto a los requisitos para las renovaciones de los permisos temporales, lo que, presumiblemente, permitirá acabar con las discrecionalidades con las que actuaban algunas Subdelegaciones del Gobierno. Se generaliza la obligación de tener cotizado un período de 6 meses por año de vigencia de la tarjeta, o de cómo mínimo 3 en casos de rescisión del contrato por causas ajenas al trabajador.

- En determinadas circunstancias (después de 3 años de estudios), los y las titulares de tarjeta de estudiante podrán tener una tarjeta de residente con autorización para trabajar, sin necesidad de hacer el viaje absurdo que hoy hacen a por el visado de trabajo, aunque no se entiende muy bien el por qué del plazo de tres años.

- Se deja en manos de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas la decisión de dejar que los jóvenes extranjeros empadronados en un municipio continúen sus estudios en los niveles de enseñanza postobligatoria no universitaria.

- En el permiso de residencia excepcional por arraigo social se incluye la posibilidad de sustituir la obligatoriedad de familiares en quien apoyarse por un informe elaborado por el ayuntamiento. Ello abre una puerta, que el tiempo nos dirá como funciona.

- Lo que se dice sobre los visados de búsqueda de empleo no puede ser comparado, pues antes no existían y durante el primer año de vigencia de la ley 14/2003 no han funcionado.

- Hay otras cuestiones que no quedan tan claras, tales como la dependencia en los casos de reagrupación de ascendientes, los medios de vida necesarios para estar, etc que se remiten a órdenes posteriores. A comentarlas cuando salgan, si salen. Se prometen más medios para relacionar diversos ministerios y administraciones cosa que, si efectivamente se hace, podrá facilitar algunos trámites, tales como los visados de reagrupación familiar. Pero, a la vista de la experiencia, ver para creer.

- Y poca cosa más, pues otros aspectos, como el tema de las comunicaciones judiciales en los supuestos de condenas y procedimientos de expulsión, son nuevos, no comparables con el reglamento anterior.

En su conjunto, en lo comparable, el balance es más bien magro. Entre lo que quita y lo que pone el balance es muy pobre. Hay promesas de un mejor funcionamiento administrativo. No sería especialmente difícil llevarlo a cabo, pero si tenemos en cuenta la experiencia de los últimos veinte años, tampoco da mucho pie a la esperanza.

**8.- Pero en este caso, las comparaciones con el reglamento anterior o con el borrador no son lo único ni lo principal,** o no por lo menos para una organización como la nuestra.

**Los problemas que le veíamos a la ley siguen presentes, aunque algo más concretados, pero sin cambiar su esencia:**

a) La entrada en el país:

- La política de visados, decidida en Bruselas con el apoyo y la aceptación de los Estados, sigue obligando a la totalidad de las personas de África, a la mayor parte de Asia y a una parte de América Latina, la que tiene un mayor volumen de inmigrantes en el Estado español. El mapa de los visados, de su obligación, nos da una buena parte del mapa de la irregularidad y de las sistemas más trágicos de entrada, incluidos los muertos y desaparecidos. Esa misma política está en el origen de los campos que quieren poner en funcionamiento en los cinco países del norte de África (Marruecos, Argelia, Túnez, Mauritania y Libia) y en el Este de Europa, en Ucrania.
- El papel que se les quiere hacer jugar a las compañías de transporte, que por mucho que responda a una directiva europea no deja de ser un procedimiento mediante el que a personas ajenas al Estado se les hace cumplir un papel de policía privada al servicio de éste. En el fondo, es un sistema muy parecido al de los campos fuera de las fronteras de la Unión y con una argumentación semejante: la lucha contra las mafias y la protección de la vida de los inmigrantes y asilados.
- Y todo ello justificado en la lucha contra la inmigración clandestina y las mafias, cuando tanto una como la otra son en muy buena medida consecuencia directa de la política de visados implantada. Es esa política la que está en el origen de las redes clandestinas de transporte. Y si el Gobierno quiere buscar culpables, puede empezar a mirarse a si mismo, porque las decisiones políticas que ellos toman suelen tener consecuencias concretas en la manera de actuar de la gente.

b) La estancia y la residencia en el país

- El régimen general sigue siendo lo que era, basado en la contratación en origen y la inadmisión a trámite de las solicitudes efectuadas por personas que están aquí, con las consecuencias que ello tiene en cuanto al procedimiento y los plazos de resolución de los expedientes. Todo este

sistema ha estado en el origen de miles de casos de irregularidad y de su cronificación. Las modificaciones en cuanto al INEM, la publicación trimestral de un catálogo de profesiones en las que no será necesario el certificado, facilitará en algunos casos el trámite inicial, pero no modifica el fondo.

- El permiso de carácter extraordinario basado en el arraigo laboral es poco practicable. Se ha dado un paso adelante sobre la posibilidad de regularizar la situación mediante denuncia y reconocimiento de la relación laboral, pero planteada en el terreno del arraigo, la hacen de casi imposible aplicación. No toda relación laboral en la que interviene una persona en situación irregular está basada en la hiperexplotación de esa irregularidad. En muchos casos es una consecuencia del sistema de certificados del INEM, que a su vez es la consecuencia de la aceptación de la discriminación laboral del extranjero. Ello hace que, en muchos casos, la relación laboral esté mucho más imbricada, con intereses mutuos, pues no todo trabajo fehaciente, real, daba o da pie a poder pedir una autorización para trabajar y residir. Por otro lado, las dificultades para acreditar la antigüedad. Mientras no se reconozca que toda relación laboral fehaciente, real, posibilita la obtención de la autorización para trabajar y residir, mientras no se admita que el hecho de trabajar y de demostrar que se trabaja permite el alta en la Seguridad Social, la fijación de la relación laboral y la obtención de papeles, mientras se sigan poniendo condiciones como las actuales (dos años de estancia y demostrar un año de antigüedad en el trabajo) es un sistema que no funcionará, o funcionará en casos muy aislados.
- ¿Por qué en el arraigo social no se ha vuelto a la redacción de la ley 4/2000, que fue consensuada por todos los partidos salvo el PP? El artículo 31.3 de la Ley 14/2003 no ponía límites, remitía entero al reglamento, pero se ha optado por mantener el tiempo del R.D. 864/2001, tres años, contrato y familiares o informe del ayuntamiento. ¿Por qué entre el borrador y el proyecto de ley han desaparecido los familiares de segundo grado de consaguinidad, los hermanos y hermanas, y la pareja de hecho? Lo de los informes de los ayuntamientos es algo que está por ver como funcionarán y, al margen de cómo funcionen, hay que tener en cuenta que su aceptación estará en manos de la Subdelegación de turno.
- Persiste la concepción de fondo de que el o la inmigrante son mano de obra barata, apta para ser explotada y con menos derechos. La disposición adicional decimotercera sigue planteando que los trabajadores transfronterizos, los contratados para actividades de temporada y los estudiantes que tengan autorización para trabajar no cotizarán a la contingencia de desempleo.
- De la misma manera, a la hora de acceder al permiso permanente, no se toma en cuenta las pensiones de carácter no contributivo, ni las incapacidades permanentes totales para la profesión habitual

#### c) Los derechos

- ¿Por qué se siguen manteniendo las limitaciones en materia de derechos fundamentales para las personas en situación irregular, cuando el propio

PSOE promovió un recurso de inconstitucionalidad contra esos artículos de la Ley 8/2000 y que se reproducen tal cual en la 14/2003?

- La existencia de un sistema administrativo específico para extranjeros extracomunitarios, peor y más gravoso que el ordinario, en el que la obligatoriedad de hacer personalmente la totalidad de los trámites es la norma, así como la inadmisión a trámite de las solicitudes de autorización para trabajar y residir. Persiste la discriminación.
- Persisten los problemas con respecto al acceso directo a los ficheros del Padrón Municipal de Habitantes, por más que diversos estudios los problemas legales que presenta la aplicación de esa norma y diversos municipios han tomado decisiones en el sentido de proteger los datos.
- Y persiste la caducidad del empadronamiento a los dos años.
- Los tres últimos apartados citados han sido objeto de recurso de inconstitucionalidad.

d) El régimen sancionador

- Persiste la misma regulación básica que en el reglamento anterior, con los mismos procedimientos y el mismo tipo de sanciones. La estancia irregular y el trabajar sin autorización siguen bajo la férula del procedimiento preferente.
- Una redacción más acabada en algunos apartados puede permitir una práctica jurídica mejor, pero no cambia el fondo.
- Las sanciones en el Orden Social siguen mostrando la desigualdad de fondo que existe y la diferencia con respecto a un trabajador autóctono. La remisión al arraigo laboral y las condiciones que se imponen siguen expresando la desigualdad.

e) Los centros de internamiento

- Y lo mismo nos pasa con los Centros de Internamiento. Una falta administrativa puede seguir siendo objeto de encierro en uno de esos centros. Y aunque se comunique al juez y sea este quien ordene, no deja de ser algo que atenta a cualquier criterio de igualdad o de proporción.

f) La irregularidad, la comisión de delitos y la expulsión

- De hecho, el artículo 142 del proyecto de reglamento se limita a transcribir lo que dice el artículo 57.7 a) de la Ley 14/2003. No hay nada diferente a pesar de las sentencias que diversos tribunales han sacado y que ponen en tela de juicio la aplicabilidad de esta norma.

**9.- Hay, por último, una serie de temas en el Proyecto de nuevo Reglamento, cuyo tratamiento se deteriora con respecto a la normativa anterior. Son los siguientes:**

a) Menores

- Se restringe aún más la protección de los menores no acompañados, disponiéndose, por ejemplo, la atribución a los mismos de un permiso de residencia con excepción de permiso de trabajo, que puede suponer su total irregularidad al cumplir los 18 años. Se permite, incluso, la repatriación cuando sean titulares de un permiso de residencia.
- Se obliga a los hijos menores de residentes legales, a estar 2 años sin documentación alguna, si llegan a España sin visado de ningún tipo. Se ha hecho saber a las autoridades que esta medida vulnera la legalidad internacional de protección del menor, pero no parece que se haya escuchado este razonamiento

#### b) Extinción de los permisos

- Se establece una normativa muy ambigua de cara a poder extinguir las autoridades los permisos de trabajo. Esta circunstancia puede agravar la explotación laboral del extranjero, limitando su capacidad reivindicativa de sus derechos laborales.

#### c) Falta de desarrollo de la normativa europea de lucha contra el racismo

- El artículo 71 de la nueva Ley de Extranjería de Diciembre del 2003 preveía la creación de un Observatorio español contra el racismo, consecuencia de la necesaria adaptación de las directivas europeas antirracistas (43/00 y 78/00). Sin embargo, el nuevo reglamento no desarrolla, ni siquiera menciona, este organismo, olvidando este tema y no aclarando si estamos ante un organismo diferente o complementario a otros creados por el anterior Gobierno al final del año pasado (Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato, en la Ley de Acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado del 2004
- Con este olvido, acumulamos ya un retraso de casi año y medio en la creación en el Estado de un organismo especializado, independiente pero de carácter institucional, de lucha contra el racismo

### **CONSIDERACIONES FINALES**

El grueso de las críticas que hicimos a la Ley se mantienen con el Reglamento. El proyecto de reglamento precisa cosas, mejora algunas y empeora otras. El balance comparativo resulta más bien pobre y en cierta manera, decepcionante.

El proyecto del PSOE se basa en lo mismo que hizo el PP, mostrando su voluntad de ser más eficaz tanto en el control de fronteras, como en la gestión del flujo, como en la ejecución de las expulsiones. Pero no busca ser más democrático, más solidario, más respetuoso con los derechos humanos, menos discriminatorio.

La diferencia, lo que ellos insisten, está en dos cuestiones:

- El desplazamiento que han hecho en considerar que lo fundamental para controlar eficazmente el flujo migratorio es centrarse en la economía

sumergida, haciendo girar, tanto el proceso de normalización individualizada como el permiso extraordinario por arraigo laboral sobre esa cuestión.

- Lograr en eso un acuerdo con los sindicatos y con la patronal, lo que, a su vez, les permite obtener el apoyo de los sindicatos al reglamento, y en consecuencia (o por lo menos en muy buena medida, a la ley o a una manera de interpretar y funcionar con ella)

El proyecto del PSOE no cambia nada de fondo. Desplaza el punto de vista con respecto a la regulación anterior, con la intención de llegar al mismo resultado, el control del flujo migratorio según las necesidades reales o supuestas del mercado de trabajo español. Y si el PP estaba obsesionado con el control de la entrada y el control de la estancia, el PSOE piensa que centrándose en la economía sumergida (aunque sin hacerle ascos al control de la entrada y de la estancia), obtendrá unos resultados mejores. Discute con el Partido Popular sobre quién es más eficaz, sin modificar ninguno de los pilares sobre los que se asentaba la norma reguladora anterior. Pero el punto de vista que expresa no deja de ser enormemente unilateral, por muy del gusto de los sindicatos que ello sea, además de fuertemente discriminatorio, poco solidario y escasamente respetuoso con los derechos humanos.

¿Pueden abordarse las cosas de manera diferente? Creemos que sí.

Entendemos que la política de inmigración se tiene que asentar sobre unos pilares diferentes a los que se ha asentado durante estos últimos veinte años, al tiempo que tenemos que analizar seria y críticamente la experiencia de ese período.

Desde el año 1985 se ha puesto como objetivo controlar el flujo migratorio o, más exactamente, la entrada de inmigrantes, y hacer que esta fuese ordenada y estuviese subordinada a las necesidades del mercado de trabajo. Ese control tenía que permitir, a su vez, una integración fluida, sin que se produjesen graves problemas de discriminación, de racismo y de xenofobia.

Los diferentes cambios normativos, cuyo último eslabón es la ley 14/2003, han sido adecuaciones tendentes, básicamente, a hacer más eficaces el control de la entrada y la estancia. Ello no ha sido contradictorio con la política que en esta materia se impulsaba desde la Unión Europea, que a su vez está fuertemente influida por lo que hacen y proponen los propios Estados que la componen. Hoy no podemos hablar de una política europea de inmigración, de algo con el suficiente cuerpo como para imponer unas determinadas actuaciones con un alcance global, salvo en las materias de carácter más represivo y sancionador que, curiosamente, son sobre las que más fácilmente se ponen de acuerdo. Lo ocurrido con la reagrupación familiar es un buen ejemplo de las dificultades que hoy existen para llegar a acuerdos sustanciales, aunque sea en aspectos parciales de relevancia.

En la comparecencia parlamentaria que el Ministro de Trabajo hizo el día 13 de septiembre para explicar los fundamentos de la política de inmigración del Gobierno, se vuelven a repetir las mismas intenciones de siempre y las mismas carencias. Los pilares en los que se sustentará la política del Gobierno son cuatro:

- Gestión de flujos migratorios, canalizando los mismos de acuerdo con las necesidades del mercado de trabajo.
- Lucha contra la inmigración clandestina con adecuados controles en fronteras y repatriación de ilegales.
- Integración social de los inmigrantes.
- Cooperación con los países de donde proceden

Pero ya en el texto base de su intervención, que el Ministro pasó a la prensa, llama poderosamente la atención que en sus dieciséis páginas no haya ni una sola línea que concrete en que va a consistir la política de integración ni la de cooperación. Cuando se habla de la relación con Marruecos es para ver como se puede cooperar mejor en la lucha contra la inmigración ilegal, dado que ese país es el “lugar de origen o de tránsito de la mayoría de los flujos registrados en las costas andaluzas y canarias, y por supuesto, en las ciudades de Ceuta y Melilla”. ¿Es esa la cooperación que quiere impulsar el Gobierno? ¿Es ese su aspecto principal? ¿Marruecos, solo o principalmente representa eso? Por el contrario, sí concreta y ofrece datos sobre la política de control. Y volvemos siempre al principio: lo que les importa, lo que siempre está en primer plano, es como ser mejores controladores. Y lo otro es, de hecho, sistemáticamente secundario.

Desde nuestro punto de vista, en el principio, en el primer plano, deberían estar los derechos y libertades de las personas, en cuya base están la libertad de circulación y el principio de igualdad. Y la excepción deberían ser los límites que el Estado pone a la entrada y la residencia de los y las extranjeras. Si bien el Estado tiene derecho a poner límites, no puede ser algo incondicional, debiendo estar encuadrado por los compromisos internacionales en materia de derechos fundamentales y controlado por los ciudadanos y ciudadanas. En este sentido, el derecho de asilo, el derecho a vivir en familia, el principio de igualdad no son derechos y libertades negociables.

El Gobierno pone en primer plano “las necesidades del mercado de trabajo interno” ¿Cuáles son esas necesidades que echan por tierra el derecho a salir de un país y buscar acomodo en otro y el derecho a ser tratado con igualdad?

La relación directa, estrecha, de causa efecto que el Gobierno quiere establecer entre mercado de trabajo y control de la entrada y la estancia tiene, a su vez, otros efectos perversos. El marco normativo actual somete a los y las trabajadoras extranjeras a una situación de apartheid jurídico, que condiciona negativamente el conjunto de su existencia laboral, social y política. Todo el sistema está construido para fragilizar el conjunto de su situación, desde la entrada en el país hasta que obtiene el permiso de residencia permanente. Siempre está condicionado por un elemento extraño, por la posibilidad de quedarse sin papeles, por la posibilidad de no poder agrupar a su familia, por la posibilidad de ser expulsado, condicionantes que no tiene ningún trabajador de nacionalidad española. El Trabajador y la trabajadora inmigrante tienen un plus de inestabilidad y vulnerabilidad social que les viene desde fuera de la relación laboral, pero que la condiciona en muy buena medida.

Sea cual sea el sistema que haya utilizado para entrar en el país: cupo, un visado de estancia, sin visado y con sello en el pasaporte, un supuesto específico...su acceso al mercado de trabajo y el inicio de la relación laboral está sujeto a condiciones diferentes y suplementarias con respecto a un trabajador autóctono. Así, independiente de los saberes y habilidades personales, independientemente de sus deseos de permanencia y

asentamiento, se le aboca a ocupar profesiones o categorías laborales donde no haya trabajadores de nacionalidad española en paro, puestos de trabajo de bajos salarios, de condiciones de trabajo más duras. Y todo ello por su exclusiva condición de extranjero o extranjera.

Esa condición básica de discriminado por el hecho de haber nacido en otro lugar permite, a su vez, hacer aparecer al Estado como supuesto protector del mercado de trabajo nacional y de los trabajadores y trabajadoras de nacionalidad española frente a los y las trabajadoras extranjeras. Los autóctonos tienen un protector frente a la competencia de los otros, el mismo que a su vez los desproteje cada día más desregulando las relaciones laborales, facilitando los despidos, disminuyendo la protección por desempleo. El Estado utiliza la política de inmigración en beneficio de una cierta política de empleo, que a su vez causa división y permite ir creando subcategorías de residentes.

Y pasemos al segundo pilar. En primer lugar, conviene señalar que la mayoría de los inmigrantes en situación irregular han entrado legalmente al país. Su irregularidad es algo sobrenido, un producto directo de las dificultades para regularizar sus situaciones impuestas por la normativa de extranjería. La lucha contra la inmigración clandestina requiere modificar profundamente los criterios sobre los que se asienta la política de entrada en el país.

¿Cuál es la política de integración social que va a poner en marcha el Gobierno?  
¿Asentada en qué principios, con qué medios? Esto, hoy por hoy, es una incógnita. Conocemos el plan de 1994 y el Programa Greco, los planes autonómicos y los de algunos ayuntamientos. Todo apunta a que se va a dar una importancia grande a los ayuntamientos, pero salvo la fijación de una cantidad de dinero extra, poco o nada se sabe de las orientaciones y objetivos.

Y a pesar de todas las trabas, de la falta de políticas claras, activas, coordinadas, que favorezcan el asentamiento y la integración social, política y cultural de los y las inmigrantes, estos hacen un esfuerzo enorme por superar las dificultades, intentar regularizar su situación laboral, juntarse con el marido, con la mujer, con los hijos, a quienes en muchos casos no han visto en dos, tres y cuatro años. Hay una apuesta por la vida digna que no se merece las trabas que se le imponen, que, al contrario, debería contar con facilidades más explícitas.

Madrid, a 26 de noviembre de 2004