

BALANCE DE LA SITUACIÓN LEGAL DE LA POBLACIÓN EXTRANJERA

Recién iniciado el año 2006, una vez ha transcurrido casi un año del proceso de normalización laboral, puede ser un buen momento para hacer una pequeña parada y reflexionar sobre el estado de los problemas que tienen entre manos los extranjeros que tratan de salir adelante en el Estado español. Para ello, repasamos las cuestiones que más les afectan:

1.- El nuevo Reglamento de extranjería

Probablemente, los acontecimientos más importantes del año pasado hayan sido la publicación del Reglamento de ejecución de la Ley de Extranjería y, junto a ello, el proceso de "normalización" o regularización extraordinaria de inmigrantes que le acompañó y se extendió del 7 de febrero al 7 de mayo.

El Reglamento de la ley de extranjería, el R.D. 2393/2004, fue publicado en el B.O.E. el 7 de enero y entró en vigor un mes más tarde, el 7 de febrero. Es un texto con 165 artículos y 18 disposiciones adicionales, el tercer reglamento en la historia moderna de la extranjería en España (1986, 1996 y 2005)

El Reglamento es un texto normativo que sirve para concretar aspectos de la Ley, para precisar cuestiones que la ley enuncia y expresa de manera general, para regular cuestiones que la ley, de manera expresa las deja para que sean concretadas en el reglamento. Pero el reglamento, aunque sea un texto muy importante y que se maneja cotidianamente más que la ley, no la modifica, es un texto subordinado, que no puede contradecir ni su letra ni su espíritu. Y la Ley en vigor, que es su punto de partida y su soporte, es el producto de dos modificaciones, a cada cual más restrictiva y peor (1)

El Reglamento fue presentado por el gobierno socialista como un texto que "supone la primera ocasión para materializar normativamente un cambio de orientación en la política migratoria"

¿Hay realmente un cambio de orientación en la política migratoria? ¿Si lo hay, de que tamaño es dicho cambio? Pensamos que el gobierno socialista exagera, y mucho. Hay cambios, pero menores de los que el gobierno dice.

La política de extranjería que expresa el conjunto del marco normativo, sus objetivos explícitos e implícitos no son sustancialmente diferentes a los anteriores:

- Gestión de los flujos migratorios, canalizando los mismos de acuerdo con las necesidades del mercado de trabajo o, lo que viene a ser lo mismo, control de la entrada y canalización según las necesidades del mercado de trabajo.
- Lucha contra la inmigración clandestina con adecuados controles en fronteras y repatriación de ilegales
- Cooperación en el terreno represivo y de mayor control (acuerdos de readmisión, política de visados) con los gobiernos de donde proceden las cantidades más significativas de inmigrantes.

Los cambios con respecto a la política anterior no están en los objetivos, sino en la manera de llevarlos a efecto. Frente a la obsesión por aumentar los controles de entrada, la estancia y facilitar las expulsiones, propia del gobierno del PP, el gobierno socialista pone el acento en el control y el afloramiento de la economía sumergida, considerando que la oferta de trabajo irregular es la causa principal de la atracción de nuevos inmigrantes y de la persistencia de la irregularidad.

Ahora bien, ese desplazamiento del eje de intervención se hace sin modificar nada del marco general de control puesto en vigor por el PP. De hecho, desde que los socialistas entraron en el gobierno vienen criticando al PP por su falta de eficacia controladora, postulándose ellos como más eficaces en el cumplimiento de los objetivos.

Por otro lado, consideramos que el análisis del gobierno socialista, que su punto de vista sobre la economía sumergida y la oferta de trabajo irregular como elemento fundamental sobre el que se organiza la irregularidad, es muy unilateral. Desprecia las causas de fondo que están detrás del grueso de los procesos migratorios modernos y desprecia, al mismo tiempo, el conjunto de mecanismos concretos sobre los que se ha construido la irregularidad en los últimos veinte años en España. Menosprecia:

- Que las personas se han desplazado y se seguirán desplazando para conseguir unas condiciones de vida

más dignas que las que tienen en sus países de origen, y que lo hacen en un mundo cada vez más interconectado.

- Que hay causas ajenas a la oferta de trabajo irregular que pueda haber en España que fuerzan a las personas a salir de sus países de origen.
- Que la irregularidad y su cronificación no es una situación buscada por quien emigra, sino una situación la mayoría de las veces sobrevenida, construida a partir de los mecanismos sumamente complejos y rígidos para regularizar.
- Que la reproducción cíclica de la irregularidad tiene causas que van más allá, son más complejas que la existencia de unas malévolas mafias y redes clandestinas de transporte y unos empresarios aprovechados, a pesar de que todo lo anterior exista.
- Que los mecanismos que crean y cronifican la irregularidad están en la propia política de inmigración y extranjería aplicada: en la política de visados, en la rigidez en los procedimientos para acceder al primer permiso de trabajo, en el funcionamiento opaco y en el mal trato sistemático que se dispensa en los consulados y embajadas españolas, en la incompatibilidad que hay entre los procedimientos administrativos y el funcionamiento del mercado de trabajo, en el fracaso del sistema de cupo puro, en el no funcionamiento del sistema de visados de búsqueda de empleo y su regulación ligada al sistema de cupo, en la fragilidad socio laboral que genera el actual sistema de permisos y su relación con las renovaciones y la situación general de los y las trabajadoras migrantes.

Las migraciones no tienen una sola causa, y circulan muy mal por la vía estrecha de las "necesidades de nuestro mercado e trabajo", en versión de este o aquel gobierno. Por esa vía estrecha se ha querido hacer pasar la inmigración desde el año 1985. Con ese enfoque se adoptaron las decisiones sobre la política de cupos en el año 1991 y los cupos del 93, 94, 95, 97,98 y 99 y el sistema de cupo puro de 2002, 2003, 2004 y 2005. Y la conclusión es obvia: el grueso de la inmigración ha funcionado por carriles diferentes a los diseñados por los gobiernos, tanto la que se regularizaba por el régimen general como la que lo hacía a través de los procesos extraordinarios que en diferentes momentos, 1986, 1991, 1996, 2000, 2001 y 2005 se han tenido que poner en marcha.

No es cierto, por tanto, que la entrada de inmigrantes, la irregularidad sobrevenida y su cronificación sean solo el resultado de la oferta expresa de trabajo irregular. Hay otras causas tan importantes como esa. Consideramos que el balance serio de veinte años de experiencia en política migratoria y de extranjería da para más que lo reflejado en el reglamento.

2.- El proceso de normalización o regularización.

Se extendió entre el 7 de febrero y el 7 de mayo de 2005 y respondió básicamente a dos necesidades: la de hacer aflorar una parte de la economía sumergida y, como consecuencia de ello, vaciar en una cantidad importante la bolsa de personas que se encontraban en situación irregular.

¿Normalización, regularización? El Partido socialista hacía tiempo que venía oponiéndose a las regularizaciones extraordinarias. En septiembre de 2002 presentó una proposición no de ley en el parlamento para que no hubiese regularizaciones extraordinarias. A principio de 2004 Consuelo Rumí insistía en que no habría regularización extraordinaria. Una vez que ganaron las elecciones y se encontraron con una bolsa de irregularidad de más de un millón de personas no tuvieron más remedio que adoptar una medida de carácter extraordinario, aunque insistían en que lo suyo no era una regularización al uso. En la práctica, tanto para los medios de comunicación como para las personas afectadas nos encontrábamos ante un proceso de regularización extraordinario de inmigrantes con un procedimiento particular, parcialmente diferente a los anteriores. Esas particularidades tenían que ver con la idea central que hemos señalado en el punto anterior: el control de la economía sumergida, su afloramiento. De ahí que se buscara normalizar una situación preexistente, normalizar una relación laboral preexistente.

Pero los datos no mientan sobre si este objetivo se alcanzó o no. Se presentaron 690.679 expedientes. Una cifra que hay que comparar con las personas que podían estar en ese momento en situación administrativa irregular. Así, en el momento de iniciarse el proceso de regularización había 3.691.547 personas extranjeras empadronadas en el conjunto del Estado, de las cuales 72.767 en la Comunidad Autónoma y 49.547 en Navarra. A su vez había 2.054.453 personas extranjeras con permiso de residencia en el conjunto del Estado, de las cuales, 830.117 personas eran comunitarias empadronadas, de las cuales 541.065 tenían permiso de residencia, por tanto, 289.052 sin permiso. Hay que tener en cuenta que desde febrero de 2003 las personas comunitarias no necesitan permiso. Todo ello nos da una irregularidad de 1.348.042 personas en el conjunto del Estado.

A fecha 26 de julio, según los datos del Ministerio de Trabajo, se habían desestimado el 11,25% de los

expedientes, lo que nos da las siguientes cifras de aceptados: 612.979 en el conjunto del Estado. A su vez, si hacemos las restas, nos da que continúan en situación irregular unas 735.000 personas en el conjunto del Estado.

De lo anterior sacamos las siguientes conclusiones:

- Que el proceso de normalización respondía a la mayor cantidad de personas en situación irregular que nunca había en España.
- Que ha sido la mayor regularización de las habidas hasta ahora
- Que siguen en situación irregular por lo menos tantas personas como las que se han regularizado.
- Que la irregularidad que quedó es la mayor que nunca ha quedado después de un proceso de regularización.

El Gobierno, en su balance, pone el acento en el número de personas regularizadas y, conforme a su concepción de poner por delante el afloramiento de la economía sumergida, desprecia lo que queda sin regularizar, pues considera que una parte importante, bien porque son menores de 16 años o mayores de 65, bien porque estimando una tasa de actividad del 75%, no van a entrar en el mercado de trabajo ni de convertirse en cotizantes. Así, insiste en que la mayoría de las personas susceptibles de incorporarse al mercado de trabajo se han regularizado, y que han quedado fuera, de esas personas potencialmente incorporables al mercado de trabajo, unas 120.000.

El punto de vista del Gobierno presenta, a nuestro juicio, varios problemas graves. En primer lugar, desaparecen las personas como tales, con todos sus problemas y todas sus dimensiones, y solamente son tenidas en cuenta en su posible calidad de cotizantes. En segundo lugar, no sirve para medir el volumen de irregularidad, que es la situación determinada por no disponer de un permiso de residencia siendo necesario tenerlo. En tercer lugar, desprecia los problemas de las personas en situación irregular que no se van a incorporar o tienen problemas para incorporarse al mercado de trabajo: jóvenes, mayores, cónyuges, personas con cualificaciones profesionales poco adecuadas a las necesidades del mercado, con dificultades en razón de su origen, etc.

Para ilustrar esta realidad, vivida a lo largo de todo el proceso de normalización laboral, y también en los meses posteriores, incluimos algunos ***casos denunciados ante nuestras Oficinas de Denuncias***:

- Se han denegado solicitudes por la existencia de un informe gubernativo desfavorable, sin dar mayor explicación. Esto ha obligado a los interesados y a los abogados que les han asesorado a realizar "investigaciones" para adivinar la razón. Mayoritariamente son supuestos en los que consta que el solicitante tiene antecedentes policiales. Esta justificación viola claramente el principio de presunción de inocencia, y la jurisprudencia reiteradísima de los Tribunales, en cuanto se podía denegar permisos porque el solicitante había sido denunciado por otra persona ante la policía, tuviese o no fundamento esta denuncia. Además la cancelación de estos antecedentes policiales resulta muy complicada para el interesado en cuanto como persona en situación irregular no se le permite acceder con garantías a la Comisaría donde se realiza esta cancelación, ya que es detenido por estancia irregular y se le incoa un expediente de expulsión. Por esto, se le pide y recomienda que esta tramitación la haga un abogado con un poder notarial, con los gastos de dinero que esto significa.

Caso significativo: H.G., de nacionalidad marroquí, ha visto denegada su solicitud de regularización por "informe gubernativo desfavorable", sin más explicación. Lo único que consta en su contra es una detención, en 10/2004, en la que fue maltratado tras ser confundido con un delincuente. Es detenido, lesionado por agentes de la Policía, y finalmente se le incoa la expulsión, al estar irregular, al no tener nada contra él. Fruto de esta detención, tiene antecedentes policiales y ahora se le ha denegado la regularización, creemos, que por este motivo, ya que cuando ha ido a los Juzgados de Madrid, no consta nada en su contra. Al ir luego a la Comisaría donde constan los antecedentes penales, a principios del año 2006, no se le da ningún certificado y se le detiene y se le abre un nuevo expediente de expulsión

- Los últimos días del año 2005 han mostrado una vez más el absoluto caos de la gestión del proceso de normalización por parte de la Secretaría de Estado, con una nueva circular interna que parecía modificar en cierta medida las condiciones y la utilización de los permisos de residencia fruto del proceso de normalización. La noticia por la que se eliminaba las limitaciones de actividad y de carácter geográfico los residentes que se encuentran en los supuestos del artículo 40 de la ley orgánica 4/2000, ha sembrado mucha confusión y malos entendidos. Se ha dado alguna esperanza a personas que no cumplen con esta condición. Finalmente, hecha la consulta a la Secretaría de Estado, resulta que esta circular sólo afecta a los permisos que han

obtenido las personas que cumplen alguna preferencia de las previstas en el artículo 40 de la Ley de Extranjería, no a los obtenidos durante la normalización laboral.

- También hemos visto casos de denegación tan gravosos como supuestos de denegación en razón de existencia de antecedentes penales cuando el trabajador solicitante era menor de edad en el momento de la solicitud.

Caso significativo: R.C.G., ecuatoriano, nacido el 2/7/1987, le es denegada la regularización por tener antecedentes penales y/o policiales en España, cuando presentó la solicitud el 14/3/2005, teniendo únicamente 17 años

- Otros casos recogidos como denegaciones fundadas en la falta de una documentación, que ha sido presentada al día siguiente del requerimiento, lo que muestra claramente una mala gestión de los expedientes del proceso de normalización.

Caso significativo: O.S., de nacionalidad turca, presentó la solicitud el 7/5/2005. En ese mismo momento, le fue requerida la presentación del certificado del empadronamiento por omisión, certificado que por fin logró y presentó el 9/5. 2 meses mas tarde, le llega Resolución de archivo del caso, por no presentar ningún documento. Ha interpuesto frente a esta decisión Recurso de Reposición, alegando todo esto, que está a fecha de este documento sin resolver, sin que ninguna autoridad se atreva a decir una fecha aproximada en la que se resolverá

3.- Después del proceso de normalización o regularización.

Quedan, por un lado, los problemas de siempre, los que el nuevo reglamento no tocaba y los que la regularización solucionaba a medias. Y quedan, por otro lado, los derivados del propio proceso de regularización, los que tienen que ver con la manera en que se diseñó el proceso y se llevó a cabo.

Empecemos por los segundos. Señalaríamos los siguientes:

- Las denegaciones, especialmente las relacionadas con el empadronamiento por omisión, que son la mayoría. No queda más remedio que esperar algunos meses y ver que pasa con las demandas interpuestas en los tribunales de lo contencioso administrativo. De momento, de las que se han resuelto, se han ganado casi todas por esta razón (Alicante, Santander, Madrid, etc...)
- La persistencia de la irregularidad, la cantidad de personas que han quedado sin poder regularizarse y las que han entrado con posterioridad. La irregularidad es una componente estructural de la inmigración en el Estado español, donde su desarrollo y cronificación no viene solo determinada por la oferta de trabajo irregular. Está, en muy buena medida generada por el propio marco normativo, por la ley y su reglamento, por la manera estrecha como los diferentes gobiernos han abordado el fenómeno de las migraciones modernas y quieren seguir abordándolo, cargada de unilateralidad, en la que las necesidades, expectativas e intereses de quien emigra no son tomados en consideración, o se pretende que estén totalmente subordinados. Y eso no funciona. No funcionó en otras épocas y va a seguir funcionando mal en el futuro, en una economía globalizada y cada vez más interconectada.
- Que un número grande de personas se ha regularizado con contratos muy precarios, lo que les va a dificultar la renovación. A estas alturas está claro que el derecho a ser llamado, en el caso de reinicio de la actividad productiva, en los sectores de construcción y hostelería, que iban con contratos de seis meses en un período de doce, no se está cumpliendo. El fin de la relación laboral por fin de contrato está siendo relativamente importante. Está por ver qué pasa con la renovación de los permisos de las personas que han cambiado de sector o se han desplazado geográficamente sin autorización, aunque, en estos casos, las subdelegaciones no lo van a tener fácil para argumentar denegaciones, aunque les queda la posibilidad de poner multas. Lo que vaya a ocurrir y como ocurrirá lo sabremos a partir del primer trimestre de 2006.
- Los problemas que están generando las condiciones draconianas impuestas por la patronal para regularizar, especialmente el abono por parte de los y las trabajadoras de las tasas por expedición de las tarjetas y, lo que es más grave, la totalidad de las cotizaciones a la Seguridad Social, especialmente en el régimen especial de empleadas de hogar, que suponen un 39% de los expedientes. En un porcentaje elevado de casos de empleadas de hogar los salarios que se están abonando están en la franja 525-600 euros, a los que, como hemos dicho, hay que descontar la totalidad de la cuota de la Seguridad Social, fraudulenta e ilegalmente abonada por las trabajadoras por imposición de los empleadores. Si a eso le añadimos los problemas que se derivan del acceso a la vivienda y los precios de los alquileres, las

cantidades líquidas que quedan son muy exiguas, tan exiguas que en bastantes casos no permiten abordar los procesos de reagrupación familiar.

- Los bajos salarios se complementan no pocas veces con las ayudas de emergencia social. Eso puede permitir salir del atolladero durante un tiempo, pero a su vez crea otros problemas, por ejemplo cuando se tienen que abordar las reagrupaciones familiares y no se puede acreditar medios económicos o vivienda suficiente.

En cuanto a los de carácter más general, algunos de los cuales también tienen que ver con los recientemente señalados:

- La fragilidad socio laboral que supone todo el sistema de permisos diseñado por la normativa de extranjería. La obligación de disponer de un permiso para trabajar, que a su vez condiciona el permiso de residencia. La obligación de renovarlo y la obligación de completar un determinado número de cotizaciones y continuar trabajando o disponer de un nuevo contrato para hacerlo. El hecho de que no cualquier trabajo permite acceder al permiso de trabajo. El hecho de que el primer permiso de trabajo tenga limitación geográfica y limitación profesional. El hecho de que hasta tener el segundo permiso no se pueda abordar la reagrupación con la familia, y la necesidad de disponer de medios económicos y vivienda suficiente para hacerlo. Es un sistema que está construyendo un tipo de trabajador o trabajadora, administrativa y laboralmente precario.

- Es una precariedad específica, en la que se juntan la propia del sistema laboral con la administrativa, que es exclusiva de las personas inmigrantes y solo afecta a ellas. Ese tipo de precariedad es una enorme losa, que impide, muchas veces, prestarle la debida atención a las reivindicaciones laborales más típicas, relacionadas con los salarios y las condiciones de trabajo. A veces, esos problemas se compensan sobre la base de solicitar ayudas de emergencia, o de combinar un trabajo legal con un trabajo en economía sumergida con el que se complementan los ingresos.

- Esa precariedad específica, en la que se juntan dos precariedades que se alimentan, la laboral y la administrativa, tiende a resolverse, por parte de los y las inmigrantes, dando prioridad a la precariedad administrativa, aceptando, de facto, porque no les queda más remedio, porque no pueden enfrentarse a dos problemas a la vez, cotas de explotación laboral muy grandes: si no hay permiso no hay trabajo legal, si no hay trabajo legal no hay permiso, si no hay permiso no hay reagrupación familiar, etc. Los problemas que causa esta precariedad específica de los y las extranjeras extracomunitarias no está siendo debidamente tenida en cuenta por los sindicatos, que no acaban de integrar en su universo reivindicativo los problemas y necesidades de miles de trabajadores y trabajadoras, de procedencias muy diversas, pero a los que les une el estar sujetos a un marco normativo específico para poder trabajar y vivir en este país.

- La precariedad administrativa, todo el sistema de permisos diseñado como una carrera de obstáculos que dura 7-8 años hasta alcanzar el permiso permanente, tiene, a su vez, una incidencia directa en el tema de la vivienda. En la situación de provisionalidad prolongada, de provisionalidad frágil en la que se les obliga a estar, es evidente que solo pueden aspirar a la vivienda de alquiler en el mercado libre. Que ese tipo de vivienda es carísima, todo el mundo lo sabe. Personas que trabajan en condiciones precarias, laborales y administrativas, acceden a la vivienda por el procedimiento más caro. ¿Cómo salir del atolladero? Pues, por un lado, mediante el recurso a las ayudas públicas, a las ayudas de emergencia social, que en un 85% se consumen en ayudas para hacer frente al pago de los alquileres de las viviendas. Por otro lado, recurriendo al sistema de subarriendo, alquilando habitaciones, donde se genera un mercado específico y donde los precios varían sin dar derecho a empadronamiento o no.

- La xenofobia en el alquiler de las viviendas, especialmente grave en el caso de las personas procedentes del Magreb. Y que no es fácil combatir.

- Las trabas de carácter administrativo, que complican hasta lo increíble los trámites, basadas en la desconfianza de la administración española hacia las personas inmigrantes y las prácticas administrativas de sus países de origen. Todo ello se agrava por la posibilidad de cada Subdelegación del Gobierno de interpretar las instrucciones a su manera, y exigir documentos acordes con ellas. El ejemplo más claro, y reciente, lo tenemos en la autenticación de los pasaportes para solicitar el primer permiso de trabajo y residencia. Hoy, en la Subdelegación del Gobierno en Gipuzkoa, por ejemplo, no se considera suficiente un pasaporte autenticado con Apostilla de La Haya, se exige que le acompañe un acta notarial de comparecencia, y que los dos documentos se autenticquen con Apostilla de la Haya y el mismo día. Esa exigencia de documentos y sus autenticaciones, además de un abuso, supone una gran sangría de dinero.

- El mal funcionamiento de los consulados y embajadas españolas, su prepotencia y trato abusivo cotidiano en las tramitaciones de visados, especialmente los de reagrupación familiar.

A todo este panorama, se une lo restrictivas que están las autoridades a la hora de renovar estos permisos. En lugares como Aragón, por ejemplo, se están denegando las solicitudes de renovación, cuando el extranjero ha trabajado en un sector de empleo distinto al que estaba autorizado. Con este tipo de medidas, se está desregularizando a quienes, después de años de explotación laboral, pudieron regularizarse. Una vuelta a la falta de documentación, que afecta no sólo al trabajador o trabajadora, sino a toda su familia, hijos y cónyuge, que dependen de su permiso. Una situación que nos lleva a lo vivido con anterioridad al proceso de normalización.

4.- Las posibilidades actuales de regularización.

Una vez acabado lo extraordinario volvemos a lo ordinario. Básicamente hay tres sistemas, dos de los cuales corresponden al nuevo reglamento:

- El régimen general, que es, con pequeñas variaciones, lo que conocemos desde hace veinte años. Su funcionamiento presenta muchos problemas y es una de las causas de la persistencia de la irregularidad.
- El arraigo laboral, que requiere una estancia de dos años en el país en situación irregular y demostrar, mediante denuncia ante la inspección de trabajo o mediante sentencia del Juzgado de lo Social, que se está trabajando y que se ha acumulado un año de antigüedad en el trabajo. En su configuración actual, este sistema va a resultar socialmente ineficaz. Podrá servir en casos puntuales, poco más.
- El arraigo social, que requiere tres años de estancia irregular, contar con un contrato de trabajo de un año y tener familiares con permiso de residencia, o contar con un informe del ayuntamiento en el que se reside, sobre el grado de inserción social. En algunos casos, el ayuntamiento puede recomendar que se exima a una persona de la obligación de disponer de un contrato de trabajo de un año. Aparte de exigir una estancia irregular previa de tres años, parece obvio que un contrato de trabajo de un año, siendo más del 92% de los contratos que se firman de carácter temporal, es imposible que se ofrezca si previamente no ha habido relación laboral irregular.

Para que estos dos últimos sistemas funcionen tiene que continuar la economía sumergida, la oferta de trabajo irregular. En el primer caso es evidente, pues es la relación laboral irregular de más de un año de antigüedad la que se denuncia. Y en el segundo, tal y como hemos señalado más arriba, también.

Por tanto, y si volvemos al principio, a aquello que decía el Partido Socialista sobre el nuevo reglamento, no nos queda más remedio que concluir que toda la historia sobre el control de la economía sumergida y la oferta de trabajo irregular tiene que ser, como mínimo, matizada. Para que los dos sistemas de arraigo funcionen, tiene que seguir habiendo oferta de trabajo irregular y tiene que haber estancia irregular prolongada.

5.- La inmigración y los ayuntamientos.

Los ayuntamientos son cada vez más importantes en cuestiones de extranjería e inmigración. Durante años han sido la administración que informaba y gestionaba las prestaciones sociales, tales como las Ayudas de Emergencia y la Renta Básica.

Durante el proceso de regularización extraordinaria jugaron un papel de primer orden, una vez que el Ministerio de Trabajo aprobó la posibilidad de acreditar la estancia mediante el empadronamiento por omisión o retroactivo.

Están en el centro de la cuestión del reempadronamiento o revisión bianual del padrón, medida que se adoptó en la última reforma de la Ley de extranjería y que se ha aplicado por primera vez en 2005, acabando la primera revisión el 21 de diciembre.

Y van a jugar un papel fundamental en las solicitudes de permisos de residencia por arraigo social, bien sea haciendo el informe sobre el grado de inserción social de una persona, como haciendo el informe mediante el que el propio ayuntamiento recomienda que se exima a tal o cual persona de disponer de un contrato de trabajo de un año. Lo mismo ocurre con las solicitudes de permiso de residencia de los hijos de los residentes legales, como quienes se han regularizado en la normalización. Para su regularización, se requiere un informe de habitabilidad que también han de realizar los servicios sociales municipales.

Por tanto, lo que hagan, dejen de hacer y como lo hagan va a tener gran importancia para acceder y mantener derechos sociales básicos, así como, y esto es lo nuevo, conseguir el permiso de residencia.

Con respecto a los ayuntamientos, percibimos dos tipos de problemas:

- La contradicción que hay entre lo que proclaman los planes de inmigración municipales, que se basan en grandes declaraciones sobre "ciudadanía municipal" y "ciudadanía inclusiva", y la actuación práctica que están teniendo en aquello que empieza a ser competencia suya en materia de extranjería.
- La contradicción que hay entre lo que proclaman los planes municipales y la insuficiente implicación en los mismos de la totalidad o el grueso de las secciones o departamentos de los ayuntamientos.

La actuación práctica de los ayuntamientos tiende a ser una traslación acrítica de lo que viene desde el Estado, con el añadido de unas campañas de información y un reforzamiento de los servicios. Consideramos que hay una insuficiente defensa de la autonomía municipal, entendida en el sentido de que posibilita hacer una lectura crítica de las instrucciones que emanan de diferentes organismos estatales, orientada en la línea que marcan los planes municipales aprobados.

A su vez, aunque es cierto que los planes municipales son recientes y se tienen que consolidar más, nos parece que la implicación en los mismos es demasiado limitada, que abarca casi en exclusiva a los técnicos y técnicas de inmigración y a los departamentos de bienestar social. Nos da la impresión de que otros departamentos, estadística, urbanismo, movilidad y seguridad...se sienten, en la práctica, menos concernidos de lo necesario.

6.- Otros problemas

¿Va seguir la presión migratoria hacia España? El crecimiento de la población extranjera ha sido muy importante en los últimos años en el conjunto del Estado. Las personas extranjeras empadronadas suponían los siguientes porcentajes con respecto a la población total: 6,24% en el año 2003, 7,1% en el año 2004, 8,39% en el año 2005.

Por nacionalidades, podemos hablar de personas procedentes de diferentes continentes, América, Asia, África, y diferentes países. Unas personas que tienen cada día mayor dificultad para entrar en territorio español, pero que lo siguen intentando por la desigualdad social que afronta el mundo en la actualidad.

Así, a las personas procedentes de Colombia y Ecuador se les exige visado para entrar en España, a los primeros desde el año 2002 y a los segundos desde 2004. Esto dificulta la salida y la entrada, pero, al mismo tiempo, son comunidades estables que han construido red migratoria. Por tanto, aunque de otra manera, mediante ofertas de empleo, reagrupaciones e invitaciones seguirá viniendo gente, aunque probablemente en cantidades más moderadas que en años anteriores.

Algo parecido ocurre con Marruecos, con el añadido de la presión migratoria que entran por procedimientos irregulares. Portugal es diferente. Es un país de la Unión Europea y para trabajar y residir en España no necesitan permisos, solamente encontrar trabajo. La población procedente de Rumania se ha incrementado de forma espectacular en muy poco tiempo. Es previsible que lo siga haciendo, a pesar de las dificultades que les pone su propio gobierno presionado por la Unión Europea. Si se cumplen los plazos de entrada en la Unión, a pesar de que les impongan una moratoria para el libre desplazamiento de personas, si es previsible que la salida aumente. Con Bolivia puede pasar algo parecido a lo que pasó con Colombia y Ecuador. No necesitan visado para venir a España y su número está aumentando mucho. Lo de Argentina es más estable. No necesitan visado para venir, pero sus movimientos tienen bastante que ver con lo que ocurre allí. Se pueden acelerar o desacelerar en función de la coyuntura en origen. Algo parecido pasa con los países del este de Europa, especialmente Ucrania y algo menos Rusia.

Se está notando una mayor entrada de personas procedentes de Centro América, que no necesitan visado, pero que, hasta ahora por lo menos, no emigraban hacia Europa, sino hacia su norte, los Estados Unidos y Canadá.

Y tenemos la presión que va a ser creciente de la inmigración africana, a pesar de los acuerdos de readmisión y de todas las trabas específicas que se les están poniendo. Va seguir siendo la inmigración más dramática, pues se confronta a las mayores dificultades, tanto ideológicas como políticas y administrativas. Conocemos poco como funcionan. Sabemos que en el interior de África hay fortísimos movimientos migratorios, que afectan a millones de personas (unos 17 millones, según cálculos publicados en la prensa europea); que el 60% de la población africana tiene menos de 25 años; que los planes de cooperación y desarrollo no van a afectar a las generaciones que actualmente piensan o tienen como

horizonte la emigración. Ahí, en la frontera sur, tenemos una de las grandes líneas de fractura migratoria, que previsiblemente va a estar muy presente en los próximos años y, si las cosas no cambian, con un fortísimo componente de muertes y explotación. Por otro lado, está el tema de la externalización de las fronteras, la creación de campos de retención desde los que se haga la selección de quienes entran y quienes son devueltos a sus países de origen.

Las soluciones que promueven los países de la Unión Europea están repletas de hipocresía, y sazonadas de vulneraciones de derechos humanos. Chirac acaba de hacer un viaje por varios países de la denominada francofonía. El problema de la emigración africana hacia Europa ha sido uno de los principales temas tratados. Francia avanza algunas propuestas, que tienen que ver con la política de visados y con la canalización de una inmigración seleccionada, compuesta por estudiantes con proyectos que interesan a Francia y por profesionales.

Moratinos, el ministro de asuntos exteriores español también anda de viaje por tierras africanas. Ha estado en Ghana, en Nigeria y en Níger, para hablar de emigración. En la cumbre Euromediterránea también se habló de emigración, aunque parece que no concretaron demasiado. Todo ello indica la importancia que los países de Europa que tienen frontera con África, como España, o han tenido relaciones coloniales, como Francia, le dan a este tema. El otro país muy interesado es Italia. En otro plano, Malta, pues es una de las rutas de paso.

7.- La política de inmigración de la Unión Europea

Hoy, la Unión Europea no tiene una política de inmigración y extranjería que abarque de una manera más o menos coherente la media docena de grandes temas que ello implica

- Las condiciones de entrada
- Normativa sobre permisos de residencia
- La reagrupación familiar
- Los derechos de las personas residentes legales
- La lucha contra la inmigración clandestina
- El asilo y el refugio.

A esa conclusión llegaba el Parlamento Europeo en el memorandun de cincuenta y nueve puntos que dio a conocer el pasado 9 de junio. Y todo ello cuando han pasado seis años desde que se firmó el Tratado de Ámsterdam y más de cinco desde que se celebró la Cumbre de Tampere.

Con la estructura actual, después de la ampliación, no va a resultar nada fácil construir una política global más menos coherente. El ejemplo del tiempo tardado, cerca de 5 años, para llegar a un acuerdo plagado de problemas sobre la reagrupación familiar, basado en una especie de mínimo común denominador y que no implica, como en otras cuestiones, a Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca, muestra las dificultades que hay.

La política de inmigración de la Unión Europea está instalada en la duda. Mientras los desequilibrios mundiales persistan, una parte de las personas que se mueven lo harán hacia Europa, y eso es algo imparable. A su vez, Europa sigue necesitando trabajadores y trabajadoras, aunque haya discusiones sobre qué tipo de trabajador o trabajadora es necesario. Pero, por otro lado, esa realidad asusta. Lo que se hace está situado entre esos dos polos, y se expresa, más o menos, de la forma siguiente:

- Se ve la inmigración desde un punto de vista instrumental, como mano de obra para cubrir puesto de alta gama y de gama baja, al tiempo que se la ve como instrumento de reposición demográfica.
- Discursos llenos de catastrofismo, que alimentan el miedo de una parte de la población: invasión, oleadas, pérdida de identidad identificación de inmigración con aumento de la inseguridad y la delincuencia.
- Una imagen problematizada de la inmigración. Es algo que crea muchos problemas y agrava otros.
- Un silencio clamoroso sobre los motivos de las migraciones, motivos en los que Europa tiene muchas responsabilidades.
- Se silencian las trabas y dificultades que Europa pone para que las personas vengan y entren, y las consecuencias que tienen esas trabas.
- Una política de visados restrictiva, selectiva, que arrincona a partes del mundo, especialmente a África.
- Criminalización de las personas que movidas por la necesidad entran utilizando procedimientos irregulares.
- Utilización electoralista, más en unos países que en otros, del tema, llena de simplificaciones y tremendismos

- Reforzamiento y extensión del racismo social

Aunque no hay una política de inmigración común que merezca tal nombre, hay que tener en cuenta que una parte importante de los estados que la componen, aunque tienen tradiciones diferentes, se enfrentan a problemas relativamente parecidos. Y es ahí, en las respuestas que se están dando desde cada estado a los problemas, en los marcos normativos que se están construyendo, donde aparecen las semejanzas. Resumiendo mucho, podríamos decir que se está construyendo una cultura jurídico política con rasgos comunes, más allá de lo que son los tres pilares actuales de lo que tienen en común en materia de inmigración y extranjería: una política de visados; la desaparición de las fronteras interiores y la libre circulación de mercancías, capitales y personas comunitarias; el reforzamiento de las fronteras exteriores, incluida su externalización en el caso de la frontera sur.

Federación de Asociaciones de SOS Racismo