



MINISTERIO
DE TRABAJO
E INMIGRACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO
DE INMIGRACIÓN
Y EMIGRACIÓN

DIRECCIÓN GENERAL
DE INTEGRACIÓN
DE LOS INMIGRANTES

FORO PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS INMIGRANTES

***INFORME sobre la
SITUACIÓN de la INTEGRACIÓN SOCIAL
de los INMIGRANTES y REFUGIADOS
en 2008***

Aprobado en el Pleno Ordinario de 14 de octubre de 2008



Índice

ÍNDICE

	Página
Presentación	7
I. Seguimiento de las Conclusiones y Recomendaciones del Informe del Foro 2007	
Aspectos jurídicos de la integración social	11
Transversalidad e integralidad de la Acogida	13
Educación	15
Empleo	17
Liderazgo de las Administraciones para lograr igualdad en el acceso a la vivienda de la población inmigrante	19
Garantizar el igual acceso de toda la población a los Servicios Sociales	23
Eliminar los obstáculos de acceso al Sistema Sanitario a la población inmigrante	25
Infancia y Juventud	27
Igualdad de Trato	29
Mujer	31
Promover la participación plena y activa como elemento de un nuevo consenso cívico y de una nueva ciudadanía	33
Sensibilización	35
Codesarrollo	37
Asilo	39
II. Monografías	
El arraigo local	45
La reagrupación familiar	67
Empleo	105
Violencia contra las mujeres inmigrantes por razón de género	129
Asilo	163
III. Prioridades para la Legislatura	
1. Reconocer y garantizar derechos civiles, sociales y políticos	185
2. Impulsar el desarrollo del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010	187
3. Adecuar cuantitativa y cualitativamente los servicios públicos y garantizar el acceso en igualdad de condiciones	189
4. Mejorar las condiciones de inserción sociolaboral para inmigrantes solicitantes de asilo y refugiados	191
5. Garantizar la protección de personas en situación de especial vulnerabilidad	193
6. El codesarrollo: una oportunidad para vincular el desarrollo de los pueblos con las migraciones.	195
7. Reconocer adecuadamente el papel que juegan las Corporaciones Locales en los procesos de integración de las personas inmigrantes	197
8. Avanzar en una política migratoria de Estado basada en un amplio consenso político y social	199
9. Facilitar el acceso al trabajo de los residentes reagrupados en edad laboral	201
10. Establecer un marco completo de políticas de retorno que hagan del migrante retornado un vector de desarrollo	203
11. Promover la eficacia de la gestión administrativa de acuerdo a la realidad migratoria	205
12. Ratificar convenios internacionales y transponer normativa comunitaria	207

Presentación

Por segundo año consecutivo, el *Foro para la Integración Social de los Inmigrantes* ha aprobado, en el Pleno celebrado el 14 de octubre, el informe anual cuya elaboración está prevista en el Real Decreto 3/ 2006, de 16 de enero.

El Informe de 2008 está estructurado en tres partes. En la primera, se presenta una síntesis de las Recomendaciones que se hicieron en el Informe de 2007 en las doce áreas del *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010* (más un área sobre Aspectos jurídicos de la integración de los inmigrantes y otra sobre Asilo), seguido de un breve Estado de la cuestión y seguimiento de aquellas recomendaciones, destacando algunos aspectos que, en opinión de los miembros del Foro, deben ser puestos de relieve.

La segunda parte del Informe son cinco monografías sobre campos de especial relevancia y de actualidad, porque esa es la razón por la que se han elegido: 1) El arraigo local; 2) La reagrupación familiar; 3) Empleo; 4) Violencia por razón de género y mujeres inmigrantes; y 5) Asilo. Además de un estudio (jurídico, administrativo y sociológico) sobre el estado de la cuestión, en cada una de ellas se hacen recomendaciones y orientaciones que recogen la documentada opinión del Foro. Estas monografías han sido inicialmente elaboradas por organizaciones del Foro que han actuado como ponentes en las Comisiones, ponentes que recibieron la gratitud y enhorabuena del Pleno en que se ha aprobado este Informe.

Dado que este año 2008 ha arrancado una Legislatura nueva, la tercera parte del Informe recoge los doce puntos que, en opinión del *Foro para la Integración Social de los Inmigrantes*, deberían ser las prioridades para la Legislatura en el campo de la integración de y con los inmigrantes, prioridades que quieren profundizar en la orientación y las líneas de acción del *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010*. Esta última parte del Informe pretende dejar constancia de la opinión del Foro sobre las políticas que afectan a la integración de los inmigrantes en España y en Europa y las materias que a juicio del Foro deberían constituir el núcleo principal de la política de inmigración de nuestro país en los próximos años. Todo ello en un momento como el actual donde parece oportuno reafirmar que la igualdad de trato y oportunidades y el reconocimiento de derechos son principios básicos para la integración y la cohesión social.

Un documento como el presente no es de sencilla elaboración, especialmente si ésta se lleva a cabo de modo democrático, transparente y participativo. Conviene recordar que el Foro esta compuesto por 10 asociaciones de inmigrantes, 10 organizaciones de apoyo que trabajan en el campo de la inmigración, entre ellas los sindicatos y la patronal, y 10 representantes de las Administraciones Públicas (General, Autonómica y Local). Hay mucho trabajo de las distintas organizaciones y muchas reuniones de ponencia y de comisiones de trabajo, muchas enmiendas a un primer borrador, vuelta a las comisiones y discusión en el Pleno de las enmiendas al último borrador. Todo ese callado, intenso y responsable trabajo interno que precede a cualquier informe, dictamen o resolución aprobado por el Foro debería ser tomado muy en consideración por el conjunto de las Administraciones competentes en materia de integración de los inmigrantes. Máxime si el resultado se produce, como es el caso, con un amplio consenso.

Lorenzo Cachón Rodríguez

Presidente del *Foro para la Integración Social de los Inmigrantes*

Madrid, 14 de octubre de 2008

Seguimiento de las Conclusiones y Recomendaciones del Informe del Foro 2007

ASPECTOS JURÍDICOS DE LA INTEGRACIÓN SOCIAL

Síntesis de las Recomendaciones

Muchos son los temas que se abordaron en el *Informe sobre la situación de la integración social de los inmigrantes y refugiados en 2007* respecto a la situación jurídica de los extranjeros en España y la relación de dicha circunstancia con su integración social. En este contexto creemos importante destacar los siguientes apartados:

- ♦ Respecto a los expedientes administrativos y al trabajo de la administración se ha de llevar a cabo un trabajo de coordinación y homogenización así como la unificación de criterios en temas de vital importancia como la reunificación familiar o la tramitación de visados, ya sea para este trámite u otros, teniendo por parte de los interesados, facilidad para acceder al sistema de citas que le permita entregar su documentación o conocer el estado de tramitación de sus expedientes.
- ♦ Por lo que atañe al colectivo de personas inexpulsables, es decir, aquellas a las que se les ha tramitado una orden de expulsión y que, por diferentes motivos, no se ha podido ejecutar, se deben buscar soluciones que impidan que estos migrantes caigan en situación de exclusión social por la falta e imposibilidad de acceder a su documentación.
- ♦ En cuanto al empadronamiento y renovación del mismo es de vital importancia, dada la trascendencia que tiene para el colectivo migrante, que las autoridades realicen la comunicación fehaciente que favorezca la renovación de la inscripción patronal.
- ♦ Respecto a los menores es necesario tener en cuenta las siguientes medidas:
 - ✓ Cambiar el sistema de determinación de la edad por otro más moderno y de mayor fiabilidad, dado que el actual tiene un margen de error de dos años.
 - ✓ Valorar los informes de los equipos educativos en caso de repatriación.
 - ✓ Establecer un sistema para que se puedan documentar, cuando lleguen a la mayoría de edad sin documentación, y se haya llevado a cabo por parte de la Comunidad Autónoma y los equipos educativos los trabajos necesarios.
- ♦ En cuanto al procedimiento de arraigo se considera fundamental que se revoquen de oficio aquellos expedientes de expulsión que se hayan realizado única y exclusivamente por la falta de documentación y, por último, que se tenga en cuenta de manera positiva la movilidad del inmigrante cuando se tengan que redactar los informes sociales para el expediente de arraigo.
- ♦ En lo que respecta a los ciudadanos comunitarios se propone que la estampación del NIE se pudiese hacer en el pasaporte, por los efectos prácticos que conlleva, y que se diesen en las Delegaciones de Gobierno instrucciones claras y públicas sobre la documentación de ciudadanos búlgaros y rumanos a los que se aplica el periodo transitorio.

- ♦ Es fundamental tomar medidas en el Registro Civil Central dado el colapso que padece.

Respecto a la necesidad de desarrollo normativo de los criterios o requisitos establecidos en la normativa de extranjería, entre otros:

- ♦ Determinación de la cuantía de los medios de vida exigibles a efectos de acreditar recursos económicos suficientes para atender las necesidades de las familias (art. 42. 2 d) Reglamento extranjería.
- ♦ La cuantía o el porcentaje de ingresos transferidos, considerados suficientes a efectos de acreditar la dependencia económica efectiva en la reagrupación familiar de los ascendientes (art. 39 e) Reglamento).

Respecto a la necesidad de desarrollo normativo de los criterios o requisitos establecidos en la normativa de extranjería, entre otros:

Recomendar la rectificación de la Instrucción DGI/SGRJ/04/2008, sobre la aplicación directa de la directiva 2003/109/ce, relativa al Estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, a los nacionales de terceros países que acrediten ser titulares del estatuto de residente de larga duración en otro estado miembro de la UE.

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha reconocido el efecto directo vertical de las directivas comunitarias, y más concretamente, la posibilidad de que los derechos contemplados en las mismas puedan invocarse directamente por los particulares frente a los poderes públicos, siempre que los preceptos que los contienen satisfagan los requisitos generales de la doctrina del efecto directo de las normas comunitarias, entre los que se encuentran que el precepto que pretende invocarse sea lo suficientemente claro, preciso e incondicional.

Recomendar la rectificación de la instrucción referida anteriormente por limitar los derechos reconocidos en la Directiva, como es la no posibilidad de aplicación de la Situación Nacional de Empleo.

Estado de la cuestión y seguimiento de las Recomendaciones

Respecto al estado de situación en lo que se refiere a las cuestiones de extranjería abordadas con anterioridad con especial atención a todo lo que tiene que ver con la coordinación entre las distintas administraciones en los trámites de documentación, no se han notado grandes avances, subsistiendo los problemas que ya se señalaban en el informe del año anterior.

Especial importancia, y así lo queremos destacar, cobra el colapso administrativo que sufre el Registro Civil Central, por lo que entendemos que deberían tomarse medidas urgentes que palien dicha situación.

TRANSVERSALIDAD E INTEGRALIDAD DE LA ACOGIDA

Síntesis de las Recomendaciones

La acogida tiene un papel fundamental en la experiencia vital de las personas inmigrantes que incide en el proceso de acomodación y posterior integración. Por ello, contar con buenas prácticas facilita y hace más eficiente el proceso de inserción social y laboral necesario en la autonomía de estas personas.

Las conclusiones y recomendaciones del *Informe sobre la situación de la integración social de los inmigrantes y refugiados en 2007* ponen de manifiesto por una parte el enfoque transversal e integral que la acogida necesita, por otra parte la conveniencia de la mejor coordinación de las Administraciones públicas y, finalmente, la urgencia de establecer espacios de coordinación entre los diferentes actores implicados en el ámbito local mediante el establecimiento de foros locales, mesas de coordinación u otras iniciativas de este tipo.

Se sugirió instar al Ministerio de Trabajo e Inmigración la realización de un mapa/catálogo de los Centros de Acogida Temporal existentes a nivel estatal para personas inmigrantes, recogiendo los objetivos del *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración, 2007-2010* a través de la colaboración con las Comunidades Autónomas.

Se insistió en que las Administraciones públicas fortaleciesen los servicios y programas generalistas relacionados con la acogida para avanzar en la normalización de la inmigración. Esta medida requiere la readecuación y fortalecimiento de políticas públicas inclusivas y realistas. Además, se recomienda que exista un intercambio de buenas prácticas al respecto.

Especial interés reviste la acogida en los procesos de reagrupación familiar a medio plazo ya que se precisa acompañamiento a la familia en los aspectos sicoafectivos para obtener un resultado positivo en la integración social y educativa.

Dado que los procesos de acogida inciden fundamentalmente en las Administraciones autonómicas y locales es necesario dotarlas de los suficientes recursos económicos para que lleven a cabo las medidas de acogida necesarias en sus respectivos ámbitos.

El empadronamiento es un requisito clave en la acogida pero aún existen municipios que ponen obstáculos y trabas, porque no hay homogeneización de criterios o porque no se cumplen las disposiciones legales.

Las Administraciones públicas deben promover el fortalecimiento y la coordinación del tejido social para facilitar la acogida y prevenir situaciones de exclusión de personas en riesgo de especial vulnerabilidad que pueden generar situaciones de desafiliación social.

El proceso de acogida necesita la evaluación continua, cualitativa y cuantitativa de las actuaciones realizadas tanto por las Administraciones públicas como por las entidades del tercer sector, evaluación que debe ser difundida, compartida, debatida y conocida, tanto desde las actuaciones como desde la aplicación de los fondos de apoyo a la acogida.

Estado de la cuestión y seguimiento de las Recomendaciones

Las conclusiones y recomendaciones, aprobadas en el Pleno del Foro el pasado 8 de noviembre de 2007 tienen un recorrido muy corto. Se puede afirmar que el estado de la cuestión ha variado muy poco y que las recomendaciones continúan siendo pertinentes.

Sigue siendo una tarea urgente e inaplazable la coordinación entre las Administraciones públicas para dar concreción a la transversalidad e integralidad en la acogida.

Superar los problemas administrativos que dificultan el empadronamiento de los inmigrantes en algunos municipios que no hacen una interpretación justa de la norma, impidiendo que estas personas accedan a los servicios y programas de acogida, es una recomendación sobre la que debe actuarse y que, por tanto, se reitera en el Informe de este año. Es, por tanto, prioritario el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de empadronamiento y la homogeneización de los criterios aplicables por los Ayuntamientos en el empadronamiento de inmigrantes, a fin de eliminar toda clase de trabas y obstáculos que impidan el ejercicio de los derechos derivados de dicho empadronamiento.

Fortalecer los programas generalistas y adecuar los servicios básicos de atención en salud, servicios sociales y empleo forma parte de la imprescindible coordinación entre las Administraciones para alcanzar la normalización y la primacía de lo público. Es necesario lograr criterios unificados entre las Comunidades Autónomas ya que la falta de coordinación va en detrimento de la población y resulta poco eficaz para atender estas necesidades.

El seguimiento continuado y la evaluación posterior de los programas de inmigración realizados con fondos públicos sigue siendo una carencia. La realización de este seguimiento evitaría cometer aquellos errores en los que se incurre de forma habitual.

La dotación de recursos económicos y humanos a las Administraciones locales para la acogida es insuficiente y requiere mayor dotación y mejor distribución en función de la población inmigrante asentada en los territorios. En función del papel fundamental que desempeña la acogida en el ámbito local, urge incrementar los medios económicos destinados a este fin, teniendo en cuenta también en la distribución de los mismos a la población extranjera asentada en el medio rural.

El liderazgo que deben asumir las Administraciones en el fortalecimiento y coordinación de las diferentes redes sociales para la acogida sigue sin asumirse y es una recomendación que debe ponerse en funcionamiento a fin de procurar una mayor eficacia de los recursos existentes en los territorios.

EDUCACIÓN

Síntesis de las Recomendaciones

El incremento de la población inmigrante es cada vez mayor y lleva aparejado un aumento del número de niños y adolescentes en edad escolar que acceden a las aulas. Ante este continuo aumento, los centros educativos han constatado la necesidad de adaptación a una situación relativamente nueva como es la de la inmigración. Sin duda, algunos de los ingredientes necesarios son el respeto y reconocimiento de la diversidad cultural junto con la apuesta decidida por una escuela intercultural dirigida al conjunto de la comunidad educativa. En este sentido, y teniendo en cuenta el sistema constitucional de reparto competencial y las nuevas atribuciones en inmigración que recogen los nuevos estatutos de autonomía, es necesario garantizar la igualdad de condiciones entre las distintas Comunidades Autónomas en la implementación de medidas de atención a estos alumnos y alumnas en el sistema educativo que asegure el acceso a todo el alumnado en condiciones de igualdad.

Asegurar el apoyo para la puesta en marcha de una educación intercultural con el aumento de los recursos personales y los medios materiales según las necesidades de los centros, especialmente en aquellos con especiales dificultades.

La creación de una red estable de recursos socioeducativos con la edición de materiales y herramientas prácticas dirigidas al profesorado y a otros agentes para facilitar estrategias y recursos que den respuestas adaptadas a las necesidades de los alumnos y alumnas.

Promover el contacto y la relación entre los diferentes agentes sociales del entorno escolar inmediato, favoreciendo que los centros sean puntos de encuentro, desde un enfoque comunitario para abrir nuevas vías de colaboración con diferentes administraciones, organizaciones, y otro tipo de entidades y agentes que faciliten la construcción de una red amplia. En este sentido, es imprescindible fomentar iniciativas encaminadas a propiciar la participación de las familias en el proyecto educativo de sus hijos abriendo un nuevo canal de comunicación entre el centro, las familias y otras instancias extraescolares.

Resultan especialmente significativas las bajas tasas de acceso de los inmigrantes al Bachillerato y a la Formación Profesional, por lo que deben fomentarse medidas para facilitar el acceso a la Educación Secundaria Obligatoria y a la Educación Post-obligatoria de los jóvenes de origen extranjero.

Potenciar el desarrollo de acciones de formación integral del alumnado inmigrante adulto para mejorar su acceso a la formación.

Agilizar los procedimientos de homologación de las titulaciones académicas y los estudios realizados en el país de origen que hace necesaria una reforma del actual sistema, con el objetivo de simplificar los trámites y de reducir el tiempo de espera para obtener la concesión de la homologación.

Estado de la cuestión y seguimiento de las Recomendaciones

Se está desarrollando un conjunto de medidas de atención al alumnado inmigrante y a sus familias que tratan de favorecer, por una parte, la integración de este tipo de alumnado en los centros docentes y, por otra, facilitar la tarea a los profesionales del campo de la educación. Desde esta perspectiva se están produciendo continuamente respuestas a las nuevas necesidades: materiales didácticos, orientaciones psicopedagógicas, investigaciones, bibliografía, cursos de formación, etc. Recursos necesarios pero no suficientes para una creciente demanda. Asimismo, las distintas Administraciones, en el ejercicio de sus competencias en materia educativa, están abordando paulatinamente la atención a la población inmigrante y la educación intercultural para todo el alumnado. Las Administraciones competentes deben procurar coordinar criterios y actuaciones, generando redes de trabajo conjunto con los agentes sociales y todos los sectores sociales implicados, compartiendo información y difundiendo buenas prácticas para aunar esfuerzos.

Los alumnos extranjeros se escolarizan en centros públicos en un porcentaje superior al que se observa entre los alumnos españoles. Esta situación de concentración puede plantear problemas en lugares en los que la heterogeneidad resulte difícil de asimilar en un breve espacio de tiempo y puede llegar a inducir a una segregación de alumnos.

En cuanto al aprendizaje de las lenguas de acogida y al desfase curricular que existe con respecto a los alumnos locales, los sistemas educativos ofrecen a los alumnos inmigrantes medidas de apoyo encaminadas a compensar estas deficiencias. No obstante, la enseñanza de las lenguas del país de acogida debe ser reforzada por las Administraciones públicas con un buen mantenimiento de los Centros de educación, facilitando los recursos precisos y posibilitando, asimismo, la enseñanza de las lenguas de origen.

A pesar de existir una *Sentencia del Tribunal Constitucional de 7 de Noviembre de 2007 (STC 236)* que establece el derecho a la educación post-obligatoria con independencia de la situación de regularidad administrativa, son muchos los centros que desconocen o que en la práctica no aplican esta disposición, negando la posibilidad de acceder a estudios post-obligatorios (bachillerato, por ejemplo) y a la obtención de los títulos que procedan en cada caso. Igualmente, se hace necesario la concreción y adopción de medidas que incentiven el acceso de los inmigrantes a la educación secundaria obligatoria y a la formación profesional, dada la baja tasa de incorporación de los jóvenes inmigrantes a dichos niveles educativos.

Debemos insistir en que todavía queda mucho por hacer y que en este ámbito no se pueden tener resultados a corto plazo, por lo que será necesario plantear objetivos concretos a corto y medio plazo y hacer un seguimiento de las medidas propuestas, de los recursos que se están invirtiendo y de los resultados obtenidos mediante indicadores claros que permitan evaluar las recomendaciones y su grado de cumplimiento.

EMPLEO

Síntesis de las Recomendaciones

El empleo es un elemento fundamental del proceso de integración social de la población extranjera. Por ello, es preciso que las estadísticas periódicas elaboradas por las distintas Administraciones públicas relacionadas con empleo y seguridad social así como las relativas a formación incorporen tanto la variable de nacionalidad como de sexo e, incluso, el tipo de autorización a fin de poder realizar en cada momento una evaluación del progreso del conjunto de la población, incluida la extranjera, en el mercado laboral.

La situación económica actual hace más necesario el cumplimiento de determinadas recomendaciones del *Informe sobre la situación de la integración social de los inmigrantes y refugiados en 2007*, y prioritariamente: la relación de los extranjeros con los Servicios Públicos de Empleo, la necesidad de orientar o reorientar políticas activas y la toma en consideración de las peculiaridades de esta población en el sistema de formación para el empleo. Cuestiones, todas ellas, que hemos de poner en relación con la permanencia tanto en el mercado de trabajo como con la situación administrativa regular.

Es preciso prestar una especial atención tanto a las mujeres inmigrantes como a los jóvenes. En el primer caso, porque su falta de movilidad ocupacional y de oportunidades en el mercado de trabajo es mayor que la de los hombres y, en el segundo, porque la evolución de los niños y jóvenes en el sistema educativo puede determinar los sectores de inserción y las expectativas laborales para el futuro. Pero no se puede olvidar tampoco que ciudadanos, hoy españoles o comunitarios, siguen siendo para el mercado de trabajo, inmigrantes.

La formación, la posibilidad de homologar títulos académicos u obtener el reconocimiento de una formación o experiencia profesional son elementos claves para que la inserción laboral de los trabajadores extranjeros tienda a la normalidad.

Finalmente, es preciso seguir incrementando los medios y la eficacia de la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, no solo en materia de vigilancia de la contratación irregular sino también del control de las condiciones de trabajo a fin de garantizar el principio de igualdad de trato.

Estado de la cuestión y seguimiento de las Recomendaciones

Si bien no podemos decir, en términos generales, que se hayan llevado a la práctica algunas de las recomendaciones propuestas por el Foro, sí es cierto que el cambio de situación económica podría ser el momento adecuado para poner en marcha determinadas medidas de las apuntadas en el informe y que tienen como objetivo favorecer la permanencia de los trabajadores extranjeros en el mercado laboral, su acceso a la formación, y la movilidad funcional.

En cuanto a algunas de las recomendaciones apuntadas cabe mencionar:

- ♦ El incremento de 200 nuevos Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y el incremento de 50 nuevos Subinspectores para el año 2008.
- ♦ La regulación de los certificados de profesionalidad como instrumento de acreditación oficial de las cualificaciones profesionales mediante la publicación del *Real Decreto 34/2008 de 18 de enero*. La regulación de estos certificados facilitará, sin duda alguna, el reconocimiento oficial de la experiencia laboral que supone, en muchos casos, el único bagaje que pueden presentar trabajadores extranjeros. Por otra parte, este Real Decreto establece que las Administraciones competentes pueden realizar ofertas formativas adaptadas a las necesidades específicas de determinados grupos, entre ellas las minorías étnicas.

LIDERAZGO DE LAS ADMINISTRACIONES PARA LOGRAR IGUALDAD EN EL ACCESO A LA VIVIENDA DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE

Borrador de síntesis de las Recomendaciones

La vivienda es un aspecto clave en la integración y, como tal, los poderes públicos tienen la responsabilidad de desarrollar medidas que actúen como factor de cohesión social evitando la concentración de población inmigrante en el mismo barrio y garantizando el acceso a la vivienda en igualdad de condiciones.

Es necesario un cambio en la percepción que tiene la sociedad sobre la población inmigrante para que ésta no sea discriminada en el acceso a la vivienda, ya sea en alquiler o propiedad.

Algunas de las Recomendaciones recogidas en el *Informe sobre la situación de la integración social de los inmigrantes y refugiados en 2007* y que continúan considerándose prioritarias son las siguientes:

- ♦ La falta de coordinación de los recursos de las Administraciones y del tercer sector es una constante en todas las medidas destacadas en el *Informe 2007*. La puesta en marcha de programas y actuaciones de prevención de carácter socio-residencial, para evitar las situaciones extremas de precariedad y de pérdida de vivienda, debe ser coordinada por las Administraciones y organizaciones.
- ♦ Realizar un censo, a nivel estatal, de las plazas existentes de vivienda de emergencia para los colectivos vulnerables al objeto de lograr una mejor utilización y conocimiento de los recursos existentes.
- ♦ Posibilitar la igualdad de condiciones en el acceso a la vivienda dentro de los criterios generales establecidos para toda la población asegurando la igualdad de oportunidades de forma real. Por ello, es necesario incrementar la Vivienda de Protección Oficial y vivienda social, mediante la creación de agencias locales de promoción y construcción de vivienda en régimen de alquiler o de Vivienda de Protección Oficial.
- ♦ Habilitar un registro público de solicitantes de Vivienda de Protección Oficial con requisitos más inclusivos que permitan garantizar el acceso al mismo de los inmigrantes.
- ♦ Impulsar acciones informativas específicas hacia la población inmigrante (sobre sus derechos en materia de acceso a la vivienda, trámites y gestiones) y hacia la población autóctona para evitar la discriminación y los estereotipos que afectan el acceso normalizado de la población inmigrante a la vivienda en alquiler.
- ♦ Instar al Ministerio de Vivienda y a su entidad dependiente la Sociedad Pública de Alquiler a la puesta en marcha de programas, con el apoyo de organizaciones y asociaciones de inmigrantes, para facilitar el acceso a una vivienda en alquiler y promoviéndose medidas para su dinamización.

- ♦ Fomentar acciones formativas sobre interculturalidad para los agentes de la propiedad e intermediarios.
- ♦ Facilitar acompañamiento y mediación vecinal para favorecer el acceso a la vivienda de la población inmigrante evitando los abusos en precios y la discriminación de que son muchas veces sujetos.
- ♦ Desarrollar programas de rehabilitación integral de barrios en peligro de degradación: mejorando las viviendas; superando las barreras arquitectónicas; incrementando los suministros de servicios públicos; rehabilitando fachadas; reforzando los equipamientos públicos en todos los barrios (especialmente en estos); mejorando, además, los espacios públicos y su utilización polivalente para crear lugares de referencia.

Estado de la cuestión y seguimiento de las Recomendaciones

Es de subrayar que la mayoría de estas recomendaciones en materia de vivienda no se han realizado y se reitera la importancia que reviste su puesta en práctica para conseguir una integración adecuada.

Por ello, sigue siendo pertinente el liderazgo del Estado para lograr la igualdad en el acceso a la vivienda de la población inmigrante, mediante políticas que promuevan una mayor oferta de vivienda pública, ya sea en alquiler con opción de compra, o en condiciones de propiedad a través del impulso a la Vivienda de Protección Oficial.

Sigue pendiente de realización la mejora de los barrios en peligro de degradación, la mejora en el acceso a la vivienda y el refuerzo de los equipamientos públicos, medidas que serían un estímulo para la regeneración y vinculación del tejido social y urbano.

Las acciones formativas e informativas, tanto a la población inmigrante como a la población autóctona, deben llevarse a cabo con el objetivo de educar en los valores de la igualdad de oportunidades y en el mayor conocimiento de la realidad migratoria en materia de vivienda.

El acompañamiento y la mediación resultan importantes frente a la desconfianza, visión estereotipada y discriminación hacia la población inmigrante, tareas aún no desarrolladas en la magnitud necesaria y que se deben afrontar bajo la dirección de las Administraciones públicas.

Fomentar la convivencia y garantizar el acceso real a este derecho, desde el principio de normalidad, a la población autóctona y a la inmigrante debe concebirse como una acción del Estado que promoviendo la participación en las soluciones, mediante la coordinación y el trabajo conjunto, ponga en marcha programas de vivienda donde participen organizaciones y asociaciones.

Una coordinación eficaz entre las Administraciones implicadas (estatal, autonómica y local) promoviendo una mayor oferta de vivienda en alquiler (mediante medidas que la hagan emerger) favorecerá un mejor acceso. Dichas acciones están aún por desarrollar desde el Ministerio de Vivienda.

Promover la participación de los inmigrantes en la vida social y comunitaria, buscando su vinculación a las asociaciones de vecinos y procurando una mejor utilización del espacio público y su rehabilitación, son actuaciones a impulsar en muchos barrios del Estado.

Instar al Ministerio de la Vivienda para que, en el ejercicio de sus competencias, promueva las reformas legales pertinentes para dar mayor seguridad jurídica a los arrendatarios de pisos en alquiler, con el objetivo de agilizar y abaratar los costes de transacción de este mercado y poner más viviendas disponibles en el mercado de alquiler, el más demandado por los inmigrantes.

GARANTIZAR EL IGUAL ACCESO DE TODA LA POBLACIÓN A LOS SERVICIOS SOCIALES

Síntesis de las Recomendaciones

Los poderes públicos tienen la obligación de remover los obstáculos que impiden el acceso de los inmigrantes a los servicios públicos y promover las condiciones necesarias para que dicho acceso se realice en condiciones de igualdad.

Uno de los principales problemas, reflejados en el *Informe sobre la situación de la integración social de los inmigrantes y refugiados en 2007*, elaborado por el *Foro para la Integración Social de los Inmigrantes*, es el distinto enfoque con el que se aplican las políticas de servicios sociales en las Comunidades Autónomas: desde el de la gestión pública universal, pasando por la gestión privada, hasta la privatización de determinados servicios que van desapareciendo o limitándose poco a poco a la población.

La universalidad y la sostenibilidad de los sistemas de protección social es una garantía del acceso al servicio para toda la población. La información adecuada sobre el acceso y el uso de los servicios sociales por parte de la población inmigrante debe recogerse de forma homologada, de tal manera que permita comparar o tratar datos equivalentes para poder hacer un estudio de seguimiento de la situación real de los servicios sociales en materia de inmigración.

Es urgente e inaplazable reforzar el sistema público de servicios sociales con el incremento de recursos materiales y humanos, adecuándolos a las necesidades de crecimiento de la población, siendo necesaria la especialización (formación específica) en aspectos legales, culturales y en los idiomas mayoritarios.

Para lograr la unidad de criterio en las diferentes Comunidades Autónomas a la hora de valorar el acceso a las prestaciones sociales, es imprescindible analizar los requisitos y establecer protocolos unificados con criterios de gestión que mejoren la calidad de la intervención social en todo el Estado.

Trabajar desde una perspectiva intercultural requiere la incorporación de inmigrantes en la planificación y en el intercambio de experiencias con los profesionales o funcionarios de estos sistemas, incorporando el conocimiento de los colectivos migrantes, mediante el seguimiento y evaluación de los programas.

Son iniciativas a normalizar: reforzar los programas de gestión de la convivencia (disponiendo de datos fiables sobre el gasto en refuerzo de los servicios sociales que puedan ser comparables entre las diferentes comunidades); y posibilitar el intercambio de experiencias mediante encuentros y seminarios entre los diferentes profesionales, entidades y asociaciones.

El Informe reconoció, igualmente, la necesidad de evaluar los programas desde los principios de transversalidad, universalidad e integralidad, para lo cual es necesario que el Ministerio de Trabajo e Inmigración cree un equipo técnico interterritorial que trabaje en la elaboración de criterios y metodologías de evaluación de los programas

de integración, teniendo en cuenta la aplicación del *Fondo de Apoyo a la Acogida y a la Integración de Inmigrantes así como al Refuerzo Educativo de los mismos*, para establecer protocolos unificados de coordinación entre las diferentes Administraciones y el *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010*.

Estado de la cuestión y seguimiento de las Recomendaciones

Tanto en Servicios Sociales como en el resto de las áreas se deberían desarrollar las recomendaciones presentadas en el *Informe del Foro de 2007*.

La creación de un espacio de coordinación entre Administraciones, para la prestación de servicios que requieren la participación de más de una de ellas, con el fin de abordar los protocolos y unificar criterios no debe aplazarse a fin de lograr una aplicación eficiente de los recursos que traslada la Administración Central a las Comunidades Autónomas y éstas, a su vez, a los municipios para la ejecución de planes locales de inmigración y acciones puntuales de última hora desde la perspectiva que cada Comunidad o Ayuntamiento le imprime, contando en la actualidad con diversos enfoques.

Es importante resaltar que este año finalizan los *Planes regionales de integración* de la Comunidad de Madrid y de la Xunta de Galicia. Se considera que la elaboración de los nuevos Planes es una buena oportunidad para avanzar en los principios del *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010* y en la concreción de su ejecución en el ámbito de las Comunidades Autónomas.

Otra recomendación necesaria a desarrollar es el establecimiento de mecanismos de recogida de datos que, de forma homogénea, permita a las Administraciones disponer de datos comparables año tras año.

Garantizar la inclusividad de los Servicios Sociales, reforzándolos con más medios y recursos financieros es otra recomendación que sigue siendo pertinente y que debe ser medible, comparable y evaluable en el tiempo. Asimismo, una adecuada difusión garantizaría la igualdad de oportunidades en el uso de estos servicios.

ELIMINAR LOS OBSTÁCULOS DE ACCESO AL SISTEMA SANITARIO A LA POBLACIÓN INMIGRANTE

Síntesis de las Recomendaciones

El acceso a las prestaciones del sistema sanitario público y a una asistencia sanitaria de calidad en condiciones de igualdad es uno de los elementos que condicionan la integración de los inmigrantes y su plena participación en la sociedad de acogida. Para garantizar este acceso y ajustarlo a la nueva realidad social, es necesario adecuar las respuestas del sistema sanitario a las nuevas necesidades.

Favorecer el acceso a la salud de la población inmigrante requiere de campañas de información mediante la elaboración de material pedagógico en distintas lenguas, buscando los mejores canales de difusión de los mensajes a través de los mediadores interculturales y de las redes sociales; propiciando la información y difusión suficiente sobre el acceso y utilización del sistema sanitario y promoviendo aspectos de prevención de la salud para que sepan como obtener la Tarjeta sanitaria y como utilizar el sistema sanitario; y promoviendo el cuidado de la salud y la prevención de enfermedades.

La normalización de la atención a la población inmigrante demanda formación, y sensibilización de los profesionales de la salud así como de los aspectos específicos de estos colectivos que permitan desarrollar programas adecuados para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la salud de esta población.

Es necesario definir y poner en funcionamiento protocolos y programas de salud que se adapten a la pluralidad cultural y religiosa como, por ejemplo, niños y niñas que han iniciado un calendario de vacunas distinto, los condicionantes religiosos de las dietas y la interpretación de algunos problemas de salud, requieren de personal mediador así como de la incorporación de personal procedente de los países de origen en los servicios sanitarios para favorecer esta adaptación cualitativa de la atención.

La necesaria adaptación en recursos y medios al aumento de la población, así como la incorporación de la especificidad que supone la población migratoria es indispensable para el mantenimiento de la calidad de la atención. El refuerzo del área de salud mental para la atención a esta población, sobre la que recae mayor stress y desarraigo, es parte de esa adaptación.

Todos estos aspectos constituyen el centro de las recomendaciones que el Informe realizó en materia de salud y que deben ser retomados por los poderes públicos a quienes va dirigido, entre otros, este informe del Foro.

Estado de la cuestión y seguimiento de las Recomendaciones

En materia de salud, la disparidad en su acceso y el tipo de tarjeta que se otorga, muestra las diferentes concepciones que existen entre las Comunidades Autónomas sobre el acceso a este derecho por parte de la población inmigrante.

Por ello, sigue siendo una recomendación garantizar el acceso a la salud en igualdad de condiciones para la población inmigrante y, en aquellos supuestos en que la persona inmigrante no estuviese empadronada, debe propiciarse el acceso a la sanidad pública mediante criterios homologados en todos los casos.

La adaptación de los protocolos, en reconocimiento de la diversidad cultural, es una cuestión a desarrollar. Igualmente, la modificación de los sistemas de información para adaptarse a las nuevas necesidades del Sistema Nacional de Salud.

Las campañas de sensibilización en esta materia, para lograr la normalización de la prestación del derecho y evitar la xenofobia que pueda darse por desconocimiento, son acciones aún por desarrollar, así como la información y formación a la población inmigrante sobre el sistema sanitario español y el desarrollo de habilidades sociales para el mejor acceso a los diferentes niveles del sistema.

La mejor dotación en recursos, medios y profesionales para garantizar la calidad del servicio se hace necesario incorporando temas como salud mental con más profesionales, además de los protocolos para el seguimiento y evaluación de este sistema. Asimismo, es preciso incentivar la formación de los profesionales de la salud en aquellas cuestiones específicas que afectan a la salud de la población inmigrante, mediante el desarrollo de programas adecuados que garanticen la utilización de los servicios sanitarios en condiciones de igualdad.

INFANCIA Y JUVENTUD

Síntesis de las Recomendaciones

La intervención en materia de infancia y juventud debe garantizar el principio de igualdad de trato a fin de asegurar la defensa de la igualdad de derechos de los menores inmigrantes a través de políticas sociales educativas, formativas y laborales para conseguir una igualdad efectiva y garantizar el acceso de los menores a los derechos sociales básicos, con especial atención a las situaciones de exclusión y vulnerabilidad.

En lo que respecta al estatus legal de los menores, sería necesario asumir el compromiso de un reconocimiento pleno de sus derechos como menores.

Los poderes públicos tienen que promover las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural como base para la convivencia democrática. Se deben elaborar planes de juventud que coordinen todas las actuaciones de la administración dirigidas a los jóvenes y propician condiciones de participación proporcionando canales adecuados para que sean ellos mismos los que evalúen sus problemas y aporten soluciones.

Objetivo principal de servir de punto de convergencia de iniciativas públicas, privadas, institucionales, así como en la cogestión de servicios, y que responda ágil y globalmente a los objetivos planteados, incidiendo en la juventud en zonas rurales, en la formación, salud, emancipación, vivienda, empleo, cooperación y cuantos otros supongan una mejora de la calidad de vida de los jóvenes.

Se deben ampliar las redes juveniles, infraestructuras, y poner en marcha programas que favorezcan el proceso de autonomía juvenil.

Igualmente es necesaria la promoción de la actividad asociativa, el impulso de redes de asociaciones y la participación de jóvenes en la vida social, económica, política y cultural, propiciando el aprendizaje y la formación permanente de responsables de asociaciones y colectivos juveniles a través de una escuela para la formación y participación.

Formar e informar a los profesionales que trabajan con este colectivo de manera que sean conscientes de las realidades y circunstancias que viven, cuáles son sus necesidades específicas y cómo orientar su respuesta educativa.

Las medidas de apoyo a las familias han de ser fomentadas impulsando las relaciones entre los distintos actores implicados a través de una verdadera comunicación.

Han de implementarse las políticas dirigidas a favorecer aquellos aspectos preventivos de situaciones de aislamiento y, eventualmente, de riesgo con especial atención a las situaciones de exclusión y vulnerabilidad.

Todo lo cual requiere intervenciones más integrales y coordinadas en los ámbitos social, educativo, formativo y laboral, para prevenir situaciones de racismo y favorecer

la igualdad de oportunidades evitando la discriminación mediante la implicación de los mismos actores con políticas más eficaces y ajustadas a su realidad.

Estado de la cuestión y seguimiento de las Recomendaciones

A los niños y niñas, especialmente a los adolescentes, les afecta directamente el proceso de incorporación y adaptación a una sociedad y cultura diferentes por lo que se produce una mayor demanda de atención a los aspectos cualitativos: fracaso escolar, integración social, prevención del racismo y la xenofobia, orientación laboral y acceso a niveles educativos posteriores a la Educación Secundaria Obligatoria. Por ello, es necesario arbitrar programas en los ámbitos educativo y de formación para el empleo que den respuesta a los aspectos cualitativos antes citados.

En esta etapa se aprecia una doble invisibilidad: como jóvenes y, por tanto, con las condiciones inherentes a esta etapa evolutiva; y como inmigrantes. Son tratados como una realidad homogénea ya que no se tiene en cuenta su diversidad interna con diferentes necesidades y particularidades.

Asimismo, es necesario considerar la falta de alternativas en los horarios externos al colegio que obliga a gran parte de los jóvenes a pasar este tiempo solos en casa, debido a la falta de conciliación de la vida personal, familiar y laboral. En este mismo contexto, es de destacar la clara insuficiencia cuantitativa de guarderías públicas y de servicios de apoyo a la familia, insuficiencia que se agrava entre esta población debido al uso creciente que hace de estos servicios. En este sentido, es importante potenciar las alternativas de ocio y tiempo libre, favoreciendo su integración con la población autóctona y fomentando la participación y el asociacionismo juvenil.

IGUALDAD DE TRATO

Síntesis de las Recomendaciones

Es imprescindible disponer de los instrumentos estadísticos adecuados para poder realizar un diagnóstico sobre la situación actual de la discriminación por razón de nacionalidad u origen, sin olvidar que esta puede afectar igualmente a personas españolas y comunitarias. Un diagnóstico que debería incluir la revisión de la normativa, al menos en los ámbitos que abarca el *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010*, para garantizar que la misma es acorde con el principio de igualdad.

Otro aspecto relevante a tener en cuenta, tanto en el diagnóstico como en las posibles medidas a adoptar, es la percepción y la opinión de la sociedad sobre los extranjeros. Una percepción social negativa es propensa a generar e incluso encontrar justificación a situaciones de discriminación, aunque se trate de conductas sancionables. Siendo imprescindible la existencia de una normativa que prohíba la discriminación, no lo es menos el ejercicio responsable de la información por parte de los medios de comunicación y la promoción de un debate político equilibrado. Un ejercicio responsable que en el caso de las Administraciones públicas y otros organismos oficiales competentes, en especial los organismos judiciales, requiere de una previa información y formación para que puedan detectar los supuestos de discriminación.

Pero igualmente importante es prestar atención a las causas de discriminación o de desventaja; los supuestos en que estas son compartidas por población extranjera y autóctona, precisan de la adopción de medidas aplicables a todos y no compartimentadas en función de la nacionalidad.

Estado de la cuestión y seguimiento de las Recomendaciones

Las recomendaciones apuntadas en este apartado son, en su mayoría, cuestiones cuya puesta en marcha requiere el largo plazo. Sin embargo se han producido avances que, sin perjuicio de no estar incluidos en el *Informe sobre la situación de la integración social de los inmigrantes y refugiados en 2007*, tienen una relación directa con la igualdad de trato de ciertos colectivos de inmigrantes o con la puesta en marcha de un organismo directamente relacionado con la discriminación por razón de origen.

El Tribunal Constitucional resolvió los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la *Ley Orgánica 8/2000 de reforma de la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y para su integración social* que declaró la nulidad de determinados incisos de los artículos 9.3 y 22.2 con el efecto práctico de extender la educación no obligatoria y la asistencia jurídica gratuita a todos los extranjeros con independencia de su situación administrativa. Igualmente declaró la nulidad del artículo 11.2, sobre el derecho de huelga. Por otra parte, declaró la inconstitucionalidad de los artículos 7.1, 8 y 11.1, de tal modo que, sin abandonar la doctrina de los derechos de configuración legal, el Tribunal señala que la regulación del derecho de reunión, asociación y sindicación no es ajustada a derecho.

Seguimiento de las Conclusiones y Recomendaciones del Informe del Foro 2007

Por otra parte la *Orden TAS 113/2008*, publicada en el BOE el 30 de enero de 2008, convocaba el proceso selectivo para la designación de los vocales del Consejo para la promoción de la Igualdad de trato y No discriminación de las personas por origen racial o étnico.

MUJER

Síntesis de las Recomendaciones

La inmigración femenina está ligada fundamentalmente, como se puso de relieve en el Informe del *Foro para la Integración Social de los Inmigrantes* del año pasado, a una actividad, el servicio doméstico, que ha servido a las mujeres inmigrantes como puerta de entrada, regular o irregular, en el mercado de trabajo español. Las características del trabajo destinado a satisfacer las necesidades de las familias o las personas en el ámbito del hogar, determinan las condiciones de la integración presente y futura de todas las mujeres empleadas en este sector y particularmente de las mujeres inmigrantes. Las diferencias en materia de condiciones de empleo y protección social, inferiores a las del resto de trabajadores; el escaso reconocimiento social y la falta de satisfacción de las trabajadoras; las dificultades para acceder a la formación ligada al empleo; el alejamiento de los Servicios Públicos de Empleo; el elevado volumen de la economía sumergida y la ausencia de sanción social al empleo irregular; la dificultad de aplicar los medios habituales de control de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social son, todas ellas, características del servicio doméstico que, si bien afectan al conjunto de las trabajadoras, tienen una especial repercusión en las mujeres inmigrantes. Para éstas constituye, además de la base de su subsistencia, el elemento que determina la calidad de su integración y la posibilidad de acceder o permanecer en situación administrativa regular. Por otra parte, a las mujeres inmigrantes afecta en mayor medida la segregación ocupacional, vinculándose a largo plazo a este tipo de empleo y no produciéndose la deseable movilidad ocupacional hacia otros sectores.

Pero además de lo relacionado con este sector de actividad, el tratamiento adecuado de la situación de todas las mujeres inmigrantes, requiere su integración en las políticas generales y en las normas que tienen como objetivo la igualdad entre mujeres y hombres.

Estado de la cuestión y seguimiento de las Recomendaciones

En el “Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social” alcanzado en el 2006 en el marco del Dialogo Social se incluía entre las reformas de la estructura del sistema de la Seguridad Social, el estudio de la relación laboral de carácter especial del *Régimen Especial de Empleados de Hogar*, para adecuarla a la realidad actual y el establecimiento de medidas de aplicación paulatina que permitieran la convergencia de tipos de cotización entre el Régimen Especial de la Seguridad Social del Servicio del Hogar Familiar y el Régimen General. Este compromiso alcanzado por Gobierno, Organizaciones Sindicales y Organizaciones Empresariales más representativas implicaba la apertura de una mesa de negociación tripartita específica cuyas reuniones comenzaron a finales del año 2007 y se vieron interrumpidas por las elecciones generales de marzo de 2008. Está prevista la reanudación de las negociaciones.

Por otra parte, en el *Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo* de marzo de 2008, se fijó el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2010, incluyéndose en el apartado de protección social el punto “Trabajo digno para los trabajadores domésticos” a fin de elaborar instrumentos de la OIT, posiblemente bajo la forma de un convenio complementado por una recomendación que supla la protección que precisan estos trabajadores. El Gobierno español dio su voto favorable a esta propuesta.

PROMOVER LA PARTICIPACIÓN PLENA Y ACTIVA COMO ELEMENTO DE UN NUEVO CONSENSO CÍVICO Y DE UNA NUEVA CIUDADANÍA

Síntesis de las Recomendaciones

La participación activa de las personas inmigrantes en todos los ámbitos sociales y en los asuntos públicos es el elemento clave para garantizar la igualdad en derechos y deberes con la población autóctona.

La participación de la población inmigrante debe ser entendida más allá de su pertenencia a determinada nacionalidad; debe promoverse la vinculación de estos colectivos a las diferentes vías de participación ciudadana por formar parte del nuevo espacio urbano y, como tales, también deben aportar soluciones a los problemas que afecten a la convivencia.

Se requiere establecer criterios comunes ante la necesidad de abordar la disparidad con que se trata la participación de los inmigrantes en las distintas Comunidades Autónomas.

Promover el desarrollo de la participación de la población inmigrante requiere fomentar una cultura política y una educación en los valores democráticos de un Estado Social de Derecho, proporcionando los recursos que fomenten y fortalezcan el asociacionismo, para que actúe desde la corresponsabilidad.

El conocimiento de las normas para asociarse y para participar demanda programas de difusión, apoyo y formación para el crecimiento de un sano tejido social, con independencia y autonomía.

La visibilidad de la inmigración en el espacio público es esencial para destruir estereotipos y realizar pedagogía política que permita cambiar imaginarios y una percepción social negativa que poco favorecen el diálogo y la interrelación. Por ello, la promoción y el acceso de los/as inmigrantes al espacio público es necesaria en el proceso de integración.

El derecho al voto es un derecho imprescindible para lograr la plena integración. Fomentar el debate sobre este importante tema, aún no conseguido, hace necesario buscar soluciones a los límites que establece el Art. 13.2 de la Constitución Española, para lograr la participación en las elecciones municipales a esta población.

Se recuerda que el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes acordó solicitar, en el Dictamen sobre el *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010* lo siguiente:

- ♦ Que España debería ratificar la *Convención del Consejo de Europa sobre participación de los extranjeros en los asuntos públicos de ámbito local*, de 5 de febrero de 1992, instrumento que entró en vigor el 1 de mayo de 1997.

- ♦ Que, de acuerdo al marco constitucional actual, se emprendan las acciones necesarias para proceder a la firma de Convenios Bilaterales que hagan posible el ejercicio del derecho al voto en las elecciones locales por parte de los extranjeros no comunitarios

Estado de la cuestión y seguimiento de las Recomendaciones

La participación es un deber y un derecho ciudadano. Los poderes públicos tienen la responsabilidad de garantizar que dicho ejercicio se aplique de igual forma a la población inmigrante en las diferentes Comunidades Autónomas, cosa que no sucede en la actualidad.

Por ello, la normalización de la presencia de la inmigración en el espacio público resulta importante para el cambio de mentalidad y la percepción de los ciudadanos/as hacia la inmigración, considerando que la gran mayoría han venido para quedarse y forman parte de esta sociedad.

Las recomendaciones contenidas en el Informe 2007 en materia de participación no han sido aplicadas y deben mantenerse para su desarrollo inmediato. Una de las principales actuaciones debe ser la de fortalecer el movimiento asociativo y promover su participación en la vida social y comunitaria, sin exclusivismo en su pertenencia étnica, más bien en el apoyo de la articulación, coordinación e implicación en redes sociales de diferentes ámbitos.

Para conseguir que la participación sea un elemento dinamizador de la integración se debe contar con la postura activa y la colaboración de la sociedad de acogida.

El derecho al voto será, sin duda, uno de los indicadores que nos habla de mayor o menor democracia en nuestra sociedad y debe ser tenido en cuenta en la posible reforma constitucional que elabore esta Legislatura. Sería necesario, por lo menos, que se propiciase el sano debate en la sociedad española acerca de qué derechos está dispuesta a conceder a estos ciudadanos.

SENSIBILIZACIÓN

Síntesis de las Recomendaciones

La labor permanente de sensibilización es uno de los elementos imprescindibles para superar los prejuicios, estereotipos y estigmatizaciones que condicionan la igualdad de trato y la plena participación de las personas inmigrantes y que suponen un freno para la integración. Por todo lo anterior son necesarias iniciativas enfocadas a generar, tanto en la sociedad receptora en general como en los diferentes colectivos que la integran, procesos y actuaciones que favorezcan la plena incorporación de las personas inmigradas.

El planteamiento de las iniciativas de sensibilización no puede ser independiente del enfoque con el que el *Informe sobre la situación de la integración social de los inmigrantes y refugiados en 2007* aborda la integración social de las personas inmigrantes. La sensibilización es una estrategia de especial interés que deben incorporar a sus líneas habituales de actuación, entendiendo la sensibilización no como una serie de acciones aisladas sino como un proceso de intervención social interrelacionado que debe contar con la participación de múltiples actores para impulsar los valores en que se basa la lucha contra la discriminación y avanzar hacia una sociedad más justa y cohesionada. Es en este marco donde se encuadra la sensibilización social, área de carácter transversal, que se dirige tanto a la población inmigrante como a la población autóctona.

Conviene resaltar la importancia de los medios de comunicación en la configuración del imaginario social y de la opinión pública y el papel que juegan en la concepción sobre la inmigración en nuestra sociedad. Por ello es prioritario establecer medidas de corresponsabilidad en el tratamiento de la información, con la producción y difusión de campañas publicitarias y programas en diferentes medios de comunicación, así como en contextos de educación formal y no formal que favorezca la transmisión de valores positivos y el rechazo a toda forma de racismo y xenofobia o a cualquier tipo de discriminación.

Los programas de sensibilización y/o concienciación deben trabajar simultáneamente los planos individual y colectivo con herramientas innovadoras adaptadas a la nueva realidad en la que nos encontramos.

Es importante también poner en marcha programas de apoyo y colaboración con las Organizaciones No Gubernamentales en la organización de tareas de sensibilización y difusión de contenidos favorecedores del mejor conocimiento y comprensión del hecho migratorio.

Para la puesta en marcha de iniciativas de sensibilización es importante contar con actuaciones coordinadas entre sí, donde queden definidos claramente los mensajes que se quieren transmitir, de manera que se optimicen los recursos y se generen efectos multiplicadores en toda la sociedad.

Es necesario partir de un análisis del entorno sobre el que se van a desarrollar las actuaciones específicas para priorizar e identificar los aspectos sobre los que se quiere incidir y establecer así unos objetivos ajustados a partir de los cuales definir las estrategias y actuaciones necesarias para conseguirlos y aquellas que sean más adecuadas a los grupos destinatarios a los que queremos llegar.

Estado de la cuestión y seguimiento de las Recomendaciones

Como ejemplo de buenas prácticas las distintas Administraciones públicas y Organizaciones No Gubernamentales han puesto en marcha campañas de sensibilización de muy diversa índole dirigidas tanto a grupos específicos (jóvenes, cuerpos y fuerzas de seguridad, medios de comunicación...) como a la población en general.

En este sentido, se han desarrollado diferentes iniciativas, relativas al tratamiento informativo de los procesos migratorios, dirigidas a profesionales de la información (el código deontológico de las Asociaciones de la Prensa Española, la Declaración de principios sobre la conducta de los periodistas, el Código elaborado por RTVE,...) como recursos fundamentales de apoyo en el ejercicio profesional de los periodistas.

A pesar de estas iniciativas, se constata que debe seguir realizándose una reflexión profunda sobre los discursos que generan las corrientes de opinión pública tanto en el tratamiento instrumentalista, que en la lógica de “hacer política con la inmigración” se ha utilizado en la última campaña electoral en la que “el problema de la inmigración” ha sido baza de enfrentamientos partidistas, como en el tratamiento mediático de la información.

Se debe continuar realizando un importante esfuerzo en la puesta en marcha de programas ante contextos de desaceleración económica, ya que se puede generar un aumento de las actitudes discriminatorias hacia el colectivo de inmigrantes a los que culpan de incrementar el desempleo, ocasionar la bajada de los sueldos, acaparar los servicios sociales y públicos y deteriorar su calidad..., lo cual requiere hacer un esfuerzo conjunto para dar un tratamiento adecuado de la imagen de los inmigrantes y desmontar los estereotipos y prejuicios culturales.

Hay que resaltar la importancia de los diferentes estudios sobre la percepción de los inmigrantes, sin perder de vista las influencias que intervienen en los mismos, a través de los barómetros de opinión que ayudan a definir las estrategias más adecuadas.

CODESARROLLO

Síntesis de las Recomendaciones

Entendemos que España, como país de acogida de migrantes debe potenciar aquellas políticas que favorezcan el codesarrollo, teniendo en cuenta los siguientes aspectos

Se debe desligar del control de flujos migratorios estando su mayor potencial en las acciones transnacionales, la lucha contra la pobreza y en la construcción de sociedades inclusivas y participativas.

Se considera indispensable incluir la perspectiva de género en todos los temas de codesarrollo.

Se presentan nueve recomendaciones generales:

- ♦ Diferenciar entre marco de codesarrollo competencial y conceptual.
- ♦ Establecer documentación europea que palie los deficits de conocimiento en el codesarrollo entre los distintos actores.
- ♦ Crear mecanismos de coordinación entre los países de acogida y de origen.
- ♦ Establecer el debate para establecer las relaciones con la inmigración y la cooperación.
- ♦ Sensibilizar en los países de origen sobre la importancia que tiene para el desarrollo la comunidad transnacional.
- ♦ Crear protocolos de actuación para afrontar las migraciones de manera integral.
- ♦ Fomentar la participación mixta de migrantes y autóctonos que promuevan el codesarrollo.
- ♦ Realizar un mapa en España de comunidades transnacionales que permita un trabajo posterior.
- ♦ Seguir impulsando las acciones que abaraten el envío de remesas.

Estado de la cuestión y seguimiento de las Recomendaciones

Durante el año 2007 se ha continuado difundiendo el Documento de Consenso de Codesarrollo, resultado del mandato del Grupo de Trabajo de Codesarrollo sobre la base del acuerdo del Pleno del Consejo de Cooperación al Desarrollo, celebrado el 30 de marzo de 2005. La Comisión Permanente del Foro aprobó, por unanimidad, en la reunión del 5 de diciembre de 2006 un informe con diversas aportaciones al documento de consenso de codesarrollo. Por otra parte se ha nombrado a un representante del Foro para formar parte del Grupo de Trabajo sobre Codesarrollo, coordinado por la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE).

Seguimiento de las Conclusiones y Recomendaciones del Informe del Foro 2007

Así mismo se han desarrollado seminarios para enriquecer el debate sobre codesarrollo; avances importantes en el cumplimiento de recomendaciones realizadas por el Foro durante el año anterior. Sin embargo, y en función de las recomendaciones del informe 2007, hay deficiencias de coordinación con los países de origen de las personas inmigrantes, el fomento de la participación de migrantes y autóctonos en acciones de codesarrollo, mecanismos imprescindibles para desarrollar planes, proyectos que garanticen el impacto en el desarrollo de los lugares de origen de las personas inmigrantes.

Igualmente, es necesario hacer un seguimiento continuo de las líneas de acción enunciadas en el Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) 2006, especialmente a las metas planteadas dentro del marco de concertación internacional, así como a los objetivos marcados en el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010, dentro del ámbito de la Política de Integración.

ASILO

Síntesis de las Recomendaciones

Debemos tener en cuenta la importancia que cobra en el actual contexto migratorio, resaltar el derecho de asilo y su identificación dentro de los movimientos migratorios. Ello implica llevar a cabo políticas, tanto nacionales como europeas, que permitan la detección de refugiados y faciliten de todas las maneras posibles el acceso a los procedimientos de estas personas.

Creemos importante destacar los siguientes aspectos:

- ♦ La creación de un programa de reasentamiento que ofrezca solución a la situación de aquellos refugiados que de ninguna forma pueden llegar a Europa o a otras zonas donde realmente se les asegure su protección y bienestar.
- ♦ La importancia del acceso al procedimiento, máxime cuando se dan crisis tan importantes como la llegada de cayucos a Canarias, y la necesidad de agotar todas las instancias judiciales tanto nacionales como europeas.
- ♦ Por último, la necesidad de armonizar la normativa europea y española teniendo en cuenta que lo que marca la legislación en Europa son unos mínimos que pueden ser superados por cada uno de los Estados miembros.

Estado de la cuestión y seguimiento de las Recomendaciones

En cuanto a la legislación, finalmente no se ha aprobado una ley de asilo, sobre la que se estuvo trabajando en la anterior legislatura. En este sentido, el Ministerio del Interior anunció, en su comparecencia ante la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados en mayo de 2008, la reforma del sistema de asilo para adaptarlo al marco jurídico de las Directivas comunitarias y del Sistema Europeo Común de Asilo, elemento básico del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia.

Del mismo modo se están dando una serie de casos de personas inadmitidas por frontera, por resolución de la Oficina de Asilo y Refugio que, sin embargo, entran en España por el informe favorable del *Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados* (ACNUR). Esta situación determina que las personas que entran en España carezcan de una protección integral hasta la resolución de los correspondientes recursos contencioso-administrativos.

Respecto al reasentamiento no se ha llevado a cabo durante el último año programa alguno al respecto, aunque se han dado casos *ad hoc* toda vez que España atiende los casos que el ACNUR le presente previo su estudio individualizado. No obstante, en el ámbito europeo España participa en los trabajos dirigidos a establecer un programa de reasentamiento, conforme a las conclusiones del Consejo de julio de 2008..

Especial importancia cobran algunas trabas, que aunque no se habían señalado en el informe anterior por inexistentes, si se están empezando a producir en los solicitantes de asilo. Entre ellas hay que destacar la falta de NIE en las tarjetas durante la fase de admisión, o la imposibilidad de acceder al Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE) y la formación reglada durante los seis primeros meses de solicitantes de asilo.

Monografías

EL ARRAIGO LOCAL

*Ponente: Ignacio Alarcón Mohedano
Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)*

I. INTRODUCCIÓN

El artículo 31.3 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero establece que, en atención a las circunstancias excepcionales que concurren, se podrá conceder una autorización de residencia temporal a los extranjeros que se hallen en España en los supuestos determinados en ese artículo, siempre que no haya mala fe del solicitante. Entre estas circunstancias excepcionales se encuentra la del arraigo, que podrá ser "laboral" o el que se ha denominado "social".

El artículo 45.2 b) del Reglamento establece que se podrá conceder una autorización de residencia a los extranjeros que acrediten la permanencia continuada en España durante un período mínimo de tres años, siempre que carezcan de antecedentes penales en España y en su país de origen, cuenten con un contrato de trabajo firmado por el trabajador y el empresario en el momento de la solicitud cuya duración no sea inferior a un año y bien acrediten vínculos familiares con otros extranjeros residentes, bien presenten un informe que acredite su inserción social emitido por el ayuntamiento en el que tenga su domicilio habitual.

Este informe se centra en este último supuesto: el extranjero carece de los vínculos familiares (.....) y necesita acreditar su inserción social mediante un informe del ayuntamiento en el que se encuentre empadronado en el momento de la solicitud.

Por tanto, existen dos procedimientos:

- 1.- Solicitud de informe de inserción social en el Ayuntamiento.
- 2.- Solicitud de autorización de residencia ante las Delegaciones o Subdelegaciones de Gobierno.

1.1. Solicitud de informe de inserción social en el Ayuntamiento

El artículo 42.2 c) añade que en los supuestos de arraigo acreditado mediante informe emitido por un ayuntamiento, en éste deberá constar el tiempo de permanencia del interesado en su domicilio, los medios de vida con los que cuente, su grado de conocimiento de las lenguas que se utilicen, la inserción en las redes sociales de su entorno, los programas de inserción sociolaboral de instituciones públicas o privadas en los que haya participado y cuantos otros extremos puedan servir para determinar su grado de arraigo.

Existe la posibilidad a la posibilidad de que el informe emitido por el ayuntamiento exima de la necesidad de presentar un contrato de trabajo firmado por el trabajador y el empresario, siempre y cuando haya acreditado que cuenta con medios de vida suficientes.

1.2. Solicitud de autorización de residencia ante las Delegaciones o Subdelegaciones de Gobierno.

Una vez finalizado el procedimiento ante la Administración Local, comienza la solicitud de autorización de residencia ante la Administración General del Estado, en concreto, el extranjero deberá presentar la solicitud ante las Delegaciones o Subdelegaciones del Gobierno, en este sentido:

El artículo 74.4 señala que el órgano competente podrá requerir del solicitante que aporte los documentos señalados en los artículos anteriores u otros documentos que sean necesarios para justificar los motivos de la solicitud, y le manifestará que, de no hacerlo en el plazo que se señale en la notificación, que no podrá ser superior a un mes, se le tendrá por desistido de la solicitud y se producirá el archivo del procedimiento.

Y el apartado 5 del mismo artículo añade: asimismo, el órgano competente podrá requerir la comparecencia del solicitante y mantener con él una entrevista personal. Cuando se determine la celebración de la entrevista, en ella deberán estar presentes, al menos, dos representantes de la Administración, además del intérprete, en caso necesario, y quedará constancia de su contenido mediante un acta firmada por los presentes, de la que se entregará copia al interesado. Si los representantes de la Administración llegaran al convencimiento de que existen indicios suficientes para dudar de la identidad de las personas, de la validez de los documentos o de la veracidad de otras circunstancias en que se ha basado la solicitud, se recomendará la denegación de la autorización y se remitirá copia del acta al organismo competente para resolver. En caso de que surgieran dudas sobre el criterio a seguir, el órgano competente deberá elevar la consulta correspondiente a la Dirección General de Inmigración.

II. SITUACIÓN DE PARTIDA

Es necesario para realizar un análisis práctico de el arraigo local contar con la experiencias de un estudio que nos dibuje la situación actual de su aplicación. En este sentido el las conclusiones de la I jornada de “trabajo social e inmigración”. Homologación de herramientas e instrumentos técnicos del trabajador/a social en inmigración organizado por el COLEGIO OFICIAL DE DIPLOMADOS EN TRABAJO SOCIAL Y ASISTENTES SOCIALES DE LA REGIÓN DE MURCIA ha sabido detectar los principales problemas que la regulación actual plantea y por ello a continuación reproducimos el trabajo resultado de estas Jornadas:

En la práctica existen dos modelos de “informe de inserción social”, uno de ellos consensado entre la Dirección General de Inmigración, Voluntariado y Otros Colectivos y la Oficina Única de Extranjeros. Y el otro aportado por el Gobierno central. Este último es el modelo de informe más utilizado por los/las técnicos para acreditar la inserción social de un migrante que así lo solicite. Dicho modelo de informe es lo único que está unificado en la región, con respecto a la realización del

mismo. Por lo que cada ayuntamiento y mancomunidad establece sus condiciones, requisitos, etc... para expedir, realizar, gestionar, tramitar, etc... dicho informe.

A modo de ejemplo, hay ayuntamientos y mancomunidades que exigen al solicitante figurar inscrito en el padrón municipal un tiempo mínimo determinado, como requisito previo a la realización de dicho informe. Otra diferencia suele darse en el hecho de que algunos/as profesionales realizan al menos una visita domiciliaria, como parte del procedimiento de la realización del informe, en otros casos no se realiza visita domiciliaria alguna. Algunos profesionales solicitan certificado de convivencia y/o residencia, y certificado de empadronamiento colectivo, en otros casos no es así. En el último apartado que se menciona en el real decreto antes descrito dice:

“Cuantos extremos puedan servir para determinar su grado de arraigo”, el que nos permite el margen de maniobrabilidad necesario para centrar o establecer los criterios que, desde el punto de vista técnico, consideremos oportunos.

Se suele producir una disyuntiva por parte del técnico en éste sentido. En ocasiones el solicitante no acredita suficientemente su inserción social, pero por otro lado sin el permiso que se pretende solicitar es mucho más difícil que ésta se produzca.

Por lo que el/la profesional decide emitir un informe favorable para evitar una posible aparición o agravamiento de una situación de exclusión social, que sin el permiso de trabajo y residencia, tiene más posibilidades de que se produzca y se mantenga.

Por otro lado, aunque el real decreto habla de que el informe que acredita la inserción social no es vinculante, la práctica nos dice que cuando dicho informe es desfavorable si puede ser vinculante, y en muchas ocasiones lo es. Puesto que en el modelo de informe que los/las profesionales estamos utilizando actualmente hay que especificar si se considera FAVORABLE O DESFAVORABLE la acreditación de inserción social.

Esta cuestión requiere de una reflexión y análisis, por parte de los/las técnicos en primer lugar, a cerca de la realización y posibles efectos que se puedan producir a corto, medio y largo plazo en cuanto a la realización de los informes de “acreditación de la inserción social”.

A continuación se mencionan los resultados de los cuestionarios que en ésta jornada nos ocupan:

- ♦ De forma casi totalmente generalizada el perfil profesional que realiza éste informe es el del trabajador/a social. En algunos casos, los/as trabajadores/as sociales de las Unidades de Trabajo Social, y en otros el/la profesional de los servicios específicos de atención al inmigrante.

En cuanto a la documentación requerida al solicitante para la realización de éste informe, ésta suele coincidir con la requerida por la Oficina de Extranjeros, haciendo especial incidencia en el certificado de empadronamiento y/o convivencia, y en muchos casos el contrato de trabajo.

- ♦ En la mitad de los ayuntamientos y mancomunidades no suele exigirse ningún requisito adicional a los que exige la Oficina de Extranjeros. En la otra mitad, se

establece un requisito que está relacionado con el hecho de “residir” habitualmente en el municipio”, y éste es el de figurar empadronado/a en el municipio donde solicita el informe, durante al menos 6 meses, o incluso en algún caso 1 año (con algunos matices).

También hay algún ayuntamiento en el que se valora como requisitos; hablar y entender mínimamente el castellano, y vivir en una vivienda que cumpla unas condiciones mínimas de habitabilidad.

En algún caso muy minoritario es requisito imprescindible haber entregado al técnico una copia del resguardo de la solicitud presentada en la Oficina de Extranjeros, asegurándose así el/la profesional que ha sido admitido su expediente quedando pendiente de recibir el informe que nos ocupa.

En cuanto a las actuaciones que el/la profesional realizan habitualmente para la realización de éste informe, decir que en casi la mitad de los ayuntamientos y mancomunidades no se realiza visita domiciliaria. En todos los casos se realiza al menos una entrevista personal y revisión de la documentación aportada. Y en un tercio de los casos se solicitan además informes municipales como certificados de empadronamiento, certificados de convivencia, etc...

- ♦ En la mayoría de los informes se resuelve como Favorable o Desfavorable. La tendencia, en casi la totalidad de los casos, es procurar no realizar un informe desfavorable. Para ello se intenta “negociar” con el/la solicitante la mejora de las condiciones que permitirán resolver el informe como favorable. En algo más del 25% de los casos no se resuelve el informe ni como favorable ni como desfavorable, se trata de un informe donde se expresan una serie de manifestaciones realizadas por parte del/la solicitante, y una serie de constataciones que realiza el/la profesional en base generalmente a la revisión documental.

Los principales motivos por los que se suele resolver un informe como favorable, tienen mucho que ver con los requisitos que se han mencionado anteriormente:

- ✓ Hablar y entender mínimamente el castellano, pudiendo mantener una conversación más o menos fluida.
- ✓ Contar con medios de vida suficientes, contar con un contrato de trabajo.
- ✓ Figurar empadronado/a en el municipio.
- ✓ Contar con pruebas “oficiales” que acrediten una residencia continuada de 3 años en España.
- ✓ En algunos casos también se tiene muy en cuenta las condiciones de habitabilidad de la vivienda donde reside el/la solicitante. Coincide con los casos en los que se realiza visita domiciliaria.

El incumplimiento de las anteriores condiciones puede derivar en el resultado de un informe desfavorable.

En un 20% de los casos no se realizan informes desfavorables.

- ♦ En la mayoría de los casos se le entrega al solicitante un original del informe, independientemente de que el profesional envíe otro original a la Oficina de Extranjeros. En una minoría de casos se envía un original a la Oficina de Extranjeros, y una notificación al/la solicitante informando de la fecha en la que el informe ha sido enviado.

- ♦ El número total aproximado de informes realizados durante el año 2006 ha sido de 1.408.

El número total aproximado de informes realizados a fecha del mes de septiembre de 2007 ha sido de 826. Teniendo en cuenta que algún ayuntamiento no ha aportado datos por no haber finalizado en año en curso.

Más de la mitad de los/las profesionales han realizado más de un informe al mismo solicitante, por diversos motivos, pero principalmente por cuestiones de procedimiento o falta de información por parte del solicitante. A modo de ejemplo: cuando al solicitante se le deniega una anterior solicitud y lo intenta de nuevo más tarde una vez subsanadas sus dificultades, cuando el solicitante convencido de que cumple todos los requisitos realmente no es así y su solicitud o bien no es admitida a trámite, o no tiene garantías de éxito, etc... Por ello quizás es conveniente la opción de realizar el informe, tras la constatación de haber presentado su documentación en la oficina de extranjeros y haber sido ésta admitida. Haciendo llegar al técnico una copia del resguardo de solicitud.

- ♦ La totalidad de los/las técnicos consideran que los/las solicitantes no disponen de una información suficiente y adecuada sobre la tramitación del arraigo social.

Lo que puede dificultar posteriormente todo el proceso. Por ello una adecuada y veraz información al respecto de éste procedimiento es una inversión segura.

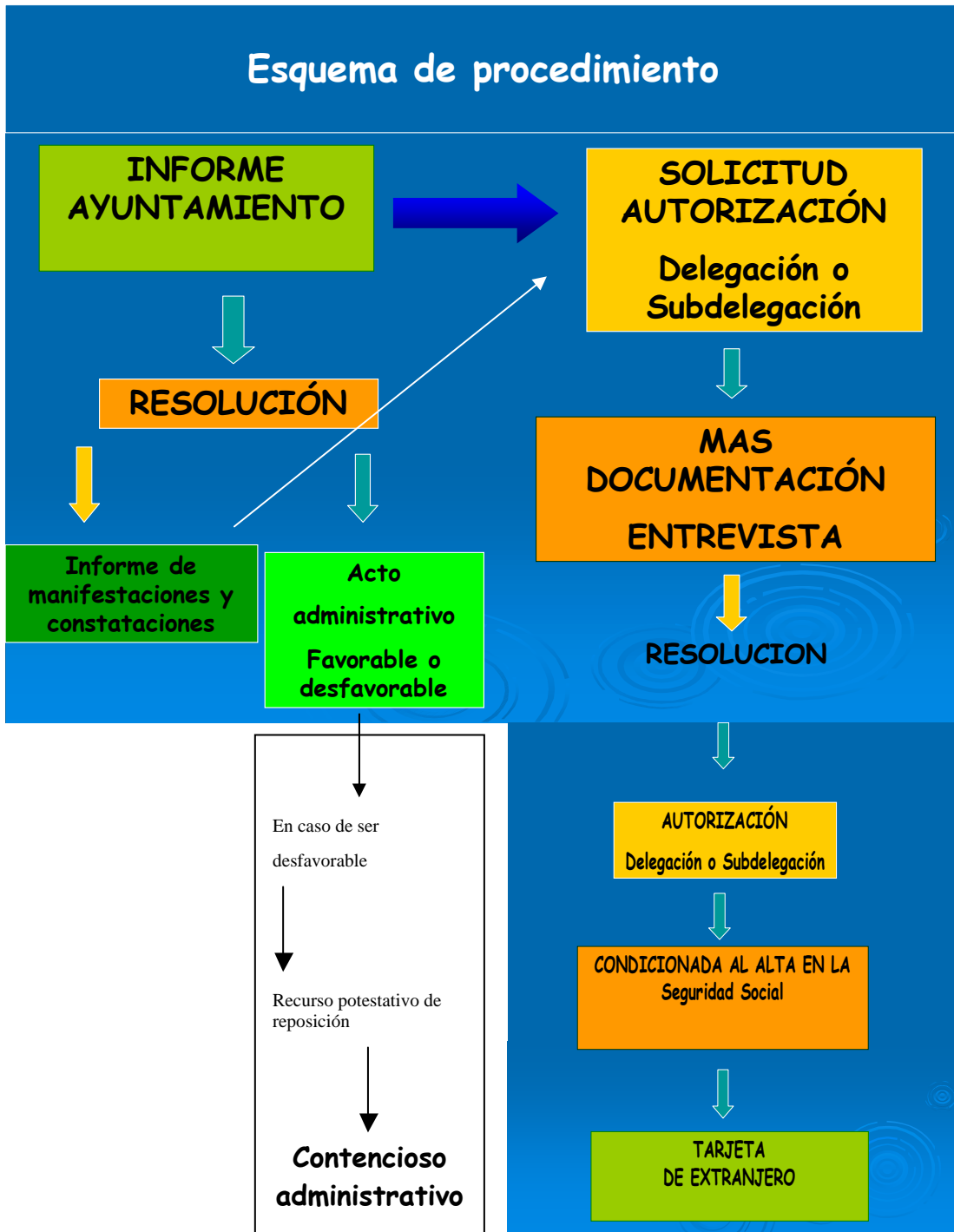
En la gran mayoría de los casos no se explotan los datos de los que se disponen en relación a la realización de éste informe. En los casos de explotación, ésta suele referirse al número de expedientes solicitados, tramitados, realizados, etc... en una minoría de casos se realizan explotación de datos sobre el contenido del informe. Una explotación "adecuada" de los datos que manejamos, nos puede ayudar a realizar un diagnóstico que nos permita planificar, ejecutar y evaluar con mayor precisión. Al igual que nos permite elaborar un perfil del solicitante de arraigo social en cada territorio.

- ♦ En cuanto a las cuestiones que pueden ayudar a mejorar la práctica profesional referida al tema que nos ocupa, se señalan las siguientes:

- ✓ Se expresa la consideración de que la realización de éste informe es un mero trámite administrativo.
- ✓ Se desconoce el "valor" que éste informe tiene, en relación al trámite del expediente de regularización del solicitante en la oficina de extranjeros.
- ✓ Existe una falta de coordinación y "conexión" entre los/las profesionales que desarrollan su práctica profesional en éste ámbito de actuación.

- ✓ Hay un desconocimiento de buenas prácticas.
- ✓ Se produce una falta de coordinación entre la administración local y la
- ✓ Oficina de Extranjeros.
- ✓ Existe una falta de unificación de criterios técnicos en cuanto a la
- ✓ valoración de inserción social.
- ✓ Falta de cursos de formación.
- ✓ Falta de tiempo material para realizar los informes.
- ✓ Cabe resaltar que, en la mayoría de los casos, las faltas, las dificultades, etc... se produzcan fuera del ámbito profesional/personal. Yo añadiría que una de las grandes dificultades que imposibilitan mejorar la práctica profesional viene marcada por la actitud del profesional ante la realización de éste informe. ¿Es una actitud encaminada hacia el convencimiento de que es un oportunidad profesional, que nos va a permitir incidir sobre la inserción social de parte del colectivo migrante?, o más bien ¿Es un mero trámite que, como el fin es la obtención de un permiso de trabajo y residencia, éste fin viene a justificar los medios?

Como podemos observar las conclusiones de la jornada organizada por el COLEGIO OFICIAL DE DIPLOMADOS EN TRABAJO SOCIAL Y ASISTENTES SOCIALES DE LA REGIÓN DE MURCIA Colegio de Murcia realiza una importante labor de detección de los principales problemas del arraigo local y que tomamos como punto de partida en la elaboración de este estudio



III. CUESTIÓN PREVIA. EL INFORME DEL AYUNTAMIENTO. ¿ACTO ADMINISTRATIVO O INFORME SOCIAL?

Como se señala en las conclusiones de las Jornadas del COLEGIO OFICIAL DE DIPLOMADOS EN TRABAJO SOCIAL Y ASISTENTES SOCIALES DE LA REGIÓN DE MURCIA en la mayoría de los informes se resuelve como Favorable o Desfavorable. La tendencia, en casi la totalidad de los casos, es procurar no realizar un informe desfavorable. Para ello se intenta “negociar” con el/la solicitante la mejora de las condiciones que permitirán resolver el informe como favorable. En algo más del 25% de los casos no se resuelve el informe ni como favorable ni como desfavorable, se trata de un informe donde se expresan una serie de manifestaciones realizadas por parte del/la solicitante, y una serie de constataciones que realiza el/la profesional en base generalmente a la revisión documental.

En este sentido, y con un enfoque claramente jurídico es necesario analizar el procedimiento utilizado hasta el momento para poder proponer mejoras o ajustes a las leyes de procedimiento administrativo.

Primero: La Instrucción a los Delegados y Subdelegados de Gobierno

Se trata de una instrucción interna dirigida a los Delegados y Subdelegados de Gobierno que incluye en su anexo un modelo de informe. Dichas disposiciones no han sido publicadas oficialmente, por tanto tienen el carácter de orientativas para los gobiernos locales, pero en ningún caso consideramos que limitan la posibilidad de realizar el informe siguiendo otros criterios y con la forma que consideren más conveniente, siempre que respeten las previsiones establecidas en la Ley Orgánica 4/2000 y el Real Decreto 2393/20004.

Segundo: El informe

El tratamiento que da la instrucción al informe es el establecido en los artículos 82 y 83 de la Ley 30/92, cuando las previsiones que contienen éstos son para informes que solicita la Administración competente para resolver a otros organismos o administraciones. Por tanto, no siendo el caso que nos ocupa, ya que el informe de arraigo emitido por el ayuntamiento es previo al inicio del procedimiento de solicitud de la autorización, no consideramos aplicables dichos artículos al informe que deben emitir los Ayuntamientos.

Tercero: Análisis de los artículos del Reglamento que tratan el llamado arraigo social

- ♦ El Artículo 45 dedicado a las autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales establece que ".....2. Se podrá conceder una autorización de residencia por razones de arraigo, en los siguientes supuestos:

b) A los extranjeros que acrediten la permanencia continuada en España durante un período mínimo de tres años, siempre que carezcan de antecedentes penales en España y en su país de origen, cuenten con un contrato de trabajo firmado por el trabajador y el empresario en el momento de la solicitud cuya duración no sea inferior a un año y bien acrediten vínculos familiares con otros extranjeros residentes, bien presenten un informe que acredite su inserción social emitido por el ayuntamiento en el que tenga su domicilio habitual."

Únicamente se señala que se debe presentar un informe que acredite su inserción social pero no que este informe deba contener una resolución favorable o desfavorable del Ayuntamiento, dicha valoración corresponde al órgano competente para resolver

- ♦ El artículo 46, establece el procedimiento, y en el punto 2 c) señala "En los supuestos de arraigo acreditado mediante informe emitido por un ayuntamiento, en éste deberá constar el tiempo de permanencia del interesado en su domicilio, los medios de vida con los que cuente, su grado de conocimiento de las lenguas que se utilicen, la inserción en las redes sociales de su entorno, los programas de inserción sociolaboral de instituciones públicas o privadas en los que haya participado y cuantos otros extremos puedan servir para determinar su grado de arraigo.

Este artículo recoge con claridad el contenido del informe y tampoco indica que el Ayuntamiento deba valorar las cuestiones recogidas en el mismo.

- ♦ El ayuntamiento correspondiente podrá recomendar que se exima al extranjero de la necesidad de contar con un contrato de trabajo, siempre y cuando acredite que cuenta con medios de vida suficientes."

Esta recomendación podrá realizarse:

- A) Cuando el Órgano competente para la resolución de la autorización de residencia facilite al Ayuntamiento los criterios para considerar suficientes y válido los medios presentados, y
- B) Cuando el Ayuntamiento por iniciativa propia teniendo en cuenta el nivel económico de la zona, el sistema de protección social vigente, la vinculación familiar y la red de relaciones interpersonales consolidada las considere para propiciar la integración social efectiva del solicitante en el municipio, por haber alcanzado un grado de autonomía personal suficiente."

Es decir, esta recomendación por parte del Ayuntamiento, para que se documente a un vecino de origen extranjero, a pesar de no contar con el preceptivo contrato de trabajo, debe tener un fundamento eminentemente social basado en las capacidades y el desarrollo personal de cada solicitante, y menos en la cuantificación de los recursos económicos directamente disponibles en cada momento. Esto se puede convertir en una oportunidad para incidir positivamente en la inserción social de los inmigrantes en nuestros pueblos y ciudades.

Cuarto: Naturaleza jurídica del informe

Sobre el carácter de informe, queda claro que no tiene carácter vinculante, el informe del Ayuntamiento no decide sobre el arraigo, si fuese así los Delegados y Subdelegados de Gobierno no podrían denegar la autorización de residencia por no quedar acreditado el arraigo si hay un informe favorable del Ayuntamiento, ya que el arraigo ya hubiera quedado acreditado por una resolución de una Administración Pública y por tanto sólo podría denegarlo por otras razones, distintas al arraigo, y que no fueron tenidas en cuenta en la resolución del Ayuntamiento porque éste no tiene obligación de solicitar su acreditación fehaciente. Por ejemplo:

- ♦ Antecedentes penales.
- ♦ 3 años de residencia continuada.

Pero con la redacción actual del Reglamento, no es así, los Delegados y Subdelegados de Gobierno pueden rectificar la decisión emanada de los Gobiernos Locales, lógicamente ya que éstos no tienen esa competencia conferida. Prueba de ello es que el propio Reglamento y la instrucción establecen sistemas de control sobre el informe de arraigo, nos referimos a la entrevista personal y la solicitud de documentación establecidas en los artículos 46.4 y 46.5 del Reglamento ¹.

Con el planteamiento actual de la Instrucción nos podemos encontrar con una resolución de una Administración Pública (Administración Local) que acredita el arraigo que convive con otra de carácter negativo sobre el mismo extremo de otra Administración Pública (Administración General del Estado). Esta situación debe evitarse.

Además mantener la estructura que propone la Instrucción supondría que la Administración Local en vez de emitir un informe en el que constata una serie de circunstancias estaría emitiendo una resolución administrativa y por tanto ésta debería respetar los principios establecidos en la Ley 30/92, en especial en lo que se refiere a la motivación, al señalamiento de los recursos procedentes y a la notificación al interesado. El modelo propuesto al recoger dos casillas que señalan únicamente favorable o desfavorable se aleja de estos principios, pero en todo caso como venimos señalando, esta asesoría recomienda la emisión de un informe no de una resolución que resuelva sobre la acreditación de arraigo y por tanto no debería contener unas casillas con favorable o desfavorable. En la actualidad y como precedente se están presentados recursos contra las resoluciones denegatorias de los Ayuntamientos por no certificar determinados documentos en el llamado empadronamiento por omisión.

¹ Asimismo, el órgano competente podrá requerir la comparecencia del solicitante y mantener con él una entrevista personal. Cuando se determine la celebración de la entrevista, en ella deberán estar presentes, al menos, dos representantes de la Administración, además del intérprete, en caso necesario, y quedará constancia de su contenido mediante un acta firmada por los presentes, de la que se entregará copia al interesado. Si los representantes de la Administración llegaran al convencimiento de que existen indicios suficientes para dudar de la identidad de las personas, de la validez de los documentos o de la veracidad de otras circunstancias en que se ha basado la autorización, se recomendará la denegación de la autorización y se remitirá copia del acta al organismo competente para resolver. En caso de que surgieran dudas sobre el criterio a seguir, el órgano competente deberá elevar la consulta correspondiente a la Dirección General de Inmigración.

Si se mantiene la estructura actual de la instrucción se puede provocar la misma situación, es decir, recursos contra las resoluciones desfavorables del informe, como se explica en el párrafo siguiente.

Si se mantiene el modelo actual, como una resolución administrativa, los interesados/solicitantes, en el caso de no compartir el parecer del Ayuntamiento podrán interponer los recursos procedentes, administrativos y judiciales, lo que supondría asumir una responsabilidad que no le corresponde, ya que no es la Administración competente para la concesión de la autorización por arraigo, ni si quiera de valorar el arraigo. Debemos ser conscientes de que una resolución negativa del Ayuntamiento supondría la imposibilidad de que el extranjero iniciase el procedimiento de solicitud de la autorización. Dicha situación provoca una incongruencia jurídica que es que el órgano que tiene competencia para conocer sobre el arraigo, los Delegados y Subdelegados del Gobierno, no lleguen a entrar a valorar el arraigo.

En definitiva, carece de lógica jurídica la instauración por parte de la Instrucción de la Dirección General de Inmigración de un procedimiento administrativo previo ante la Administración Local que supone que el extranjero deba obtener un acto administrativo favorable de una administración que carece de competencias en extranjería para poder iniciar ante el órgano competente para la concesión de las autorizaciones de residencia el procedimiento administrativo correspondiente. De error jurídico se puede calificar la utilización de los artículos 82 y 83 de la Ley 30/92 si se mantiene este sistema, ya que dichos artículos han sido redactados por el legislador para los informes solicitados por el órgano instructor en un único procedimiento administrativo. El principio de colaboración entre administraciones que enuncia el artículo 3 de la citada Ley tiene su expresión máxima en los informes de los artículos 82 y 83.

El citado sistema no sólo produce efectos negativos para el extranjero que deberá “superar” dos procedimientos administrativos de manera favorable sino también supone para la Administración Local, ya que asume sin las competencias correspondientes, ni fórmulas de colaboración como la encomienda de gestión o los convenios entre administraciones, funciones que no le corresponden, las ya muy citadas competencias impropias. La Ley 4/2000 no le confiere ninguna competencia para decidir si un extranjero puede solicitar o no su autorización de residencia por arraigo. Los Ayuntamientos además de afrontar con su personal la elaboración de los informes asumen los gastos de notificación de las resoluciones y no sólo al extranjero sino también a las Delegaciones o Subdelegaciones de Gobierno; y en el caso de no ser favorables los gastos de resolución del recurso potestativo de reposición y los gastos del ulterior recurso contencioso administrativo.

También la Administración General del Estado “pierde” cierta potestad de resolución, ya que si existe un informe negativo por parte del Ayuntamiento (acto administrativo, no se trata de un informe no vinculante), no podrá, aunque lo considere oportuno, conceder la autorización de residencia sin recurrir el citado acto administrativo desfavorable. Sería una aberración jurídica la convivencia de dos actos administrativos

de dos administraciones distintas con resoluciones distintas. En otras palabras el sistema actual no permite:

- ♦ Que la Delegación de Gobierno resuelva desfavorablemente la autorización por carecer el extranjero de arraigo si éste cuenta con la resolución favorable del Ayuntamiento. Si podrá denegarlo por cuestiones no resueltas por el Ayuntamiento.
- ♦ Que la Delegación de Gobierno resuelva favorablemente la autorización de residencia si existe un acto administrativo desfavorable del Ayuntamiento.

Como podemos observar el informe, que en realidad es un acto administrativo, se ha convertido en vinculante en los extremos que resuelve.

En definitiva, la Ley 30/92 establece en sus artículos 82 y 83 un sistema de colaboración entre administraciones que también aquí debería utilizarse con los correspondientes beneficios de economía procesal y eficiencia administrativa.

De este modo, la lógica jurídica establecería un procedimiento por el cual, tras solicitar el extranjero la autorización de residencia ante el órgano competente aportará los certificados de empadronamiento u otros medios admitidos en derecho para indicar el lugar donde ha residido durante los tres años requeridos, además aportará el resto de la documentación necesaria, en especial, certificado de antecedentes penales. Una vez comprobado el cumplimiento de la residencia de tres años, carecer de antecedentes penales, de prohibición de entrada, etc, la Administración competente para la resolución solicitará en aplicación de los artículos 82 y 83 de la Ley de Procedimiento Administrativo, el informe al Ayuntamiento donde se encuentre empadronado. Este informe únicamente deberá tratar cuestiones de integración social, no de residencia, con lo que se respeta el reparto competencial actual y se establece un procedimiento que desarrolle los principio de la Ley de Procedimiento Administrativo

IV. EL ARRAIGO LOCAL. LOS REQUISITOS EXIGIDOS POR LOS AYUNTAMIENTOS.

¿Por qué arraigo local?

En primer lugar porque el Ayuntamiento sólo pueden informar sobre el grado de participación del extranjero en su localidad, con sus peculiaridades geográficas, sociales, culturales, etc.... También porque se trata de una cuestión de interés municipal y que nos debería llevar a la reflexión sobre el ejercicio de la competencia municipales.²

² La autonomía de que gozan municipios, provincias y comunidades autónomas es para la gestión de los intereses respectivos. En estos términos se expresa el artículo 137 de la Constitución. La autonomía no puede ser, por lo tanto, una cualidad abstracta, en el vacío, sino que debe asociarse indeleblemente a la gestión de los intereses del ente del cual se predica. Y puesto que no cabe hablar de gestión de intereses sin que se ostenten las competencias necesarias para ello, debemos concluir que la autonomía local proclamada en nuestra Constitución presupone un contenido competencial sobre el que proyectarse.

¿Cuáles son las dificultades a las que se enfrenta el Ayuntamiento?

Es difícil acreditar la integración del extranjero ya que éste se encuentra en situación administrativa irregular y esto supone una importante limitación a la hora de acceder a programas y servicios de competencia municipal.

El grado de arraigo que se le puede exigir a un extranjero en situación administrativa irregular no puede ser el mismo a uno que se encuentre en situación regular, ya que su status jurídico no el mismo y por tanto no puede acceder ni acreditar muchos de los requisitos que hasta el momento se están valorando para concederlo.

El concepto de arraigo ha sido jurisprudencialmente tratado y reconducido a sus justos términos. Dicho concepto de arraigo hay que entenderlo como los vínculos que unen a un extranjero recurrente en España ya sean de tipo familiar, social, económico, laboral, académico o de otro tipo y que sean relevantes para apreciar el interés del recurrente en residir en el país y determinen la prevalencia de tal interés particular para la concesión del permiso de residencia temporal solicitado (Sentencia del Tribunal Supremo Sala 3ª.Sec. 5ª de 9-3-2007).

Por ello los Ayuntamientos deberán tener presente a la hora de determinar el arraigo exigido la circunstancia descrita en el párrafo anterior y adecuar la exigencia a las circunstancias subjetivas, territoriales, económicas y culturales del solicitante.

Ciertamente, el contenido competencial (y en cierto modo el económico) ha sido y sigue siendo la gran asignatura pendiente en el desarrollo jurisprudencial y legislativo de que ha sido objeto el principio de autonomía local entre nosotros. En su momento (1981), el Tribunal Constitucional echó mano del principio de la garantía institucional para salvar in extremis un cierto ámbito de competencias ejecutivas de las diputaciones provinciales. Pero este precedente, aparte de polémico, sólo sirve para reaccionar ante casos límite como aquel, pero no para evitar eventuales agresiones menos drásticas o más graduales a las competencias de municipios o provincias.

El caso es que el principio de autonomía local se ha desarrollado entre nosotros centrado casi exclusivamente en la definición de la posición formal de los entes locales en relación con las demás administraciones públicas, limitando radicalmente el sometimiento de los entes y de la actividad local a las facultades de control de estas otras administraciones. De este modo, en virtud del principio de autonomía, los municipios pueden tomar acuerdos sólo sometidos a los tribunales, sin que puedan ser suspendidos o anulados por otras administraciones; ahora bien, lo que no acaba de garantizar este principio es que estos acuerdos puedan adoptarlos los municipios sobre asuntos tangibles de una cierta importancia para la comunidad local.

Un principio de autonomía local centrado casi exclusivamente en la cuestión formal de la exclusión de los controles administrativos, resulta notoriamente insuficiente. Lo es formalmente y lo es desde el punto de vista de la necesaria capacidad de reacción y de acción que han de tener los gobiernos locales para gestionar efectivamente los intereses de la respectiva colectividad.

Hay que abordar, por lo tanto, la tarea de completar el principio de autonomía local que se ha desarrollado entre nosotros dotándolo del correspondiente contenido competencial.

Algunas leyes sectoriales incrementan las obligaciones, las responsabilidades o las cargas municipales. El concepto de competencia hace referencia principalmente a potestades, poderes de hacer o de no hacer, según decida su titular. A veces, las leyes, más que competencias, o además de competencias, atribuyen a los municipios obligaciones o responsabilidades, o definen situaciones que son cargas para estas entidades. En estos casos, que a menudo están más que justificados en la evolución política o social general, se produce una situación lesiva para la autonomía local, especialmente si la ley que atribuye la obligación o carga no pone a disposición de los ayuntamientos los recursos necesarios para cumplirla.

¿Puede el Ayuntamiento exigir estar inscrito en el padrón municipal un tiempo mínimo determinado?

No, nada dice de ello el Reglamento, por lo que sería una interpretación restrictiva.

La FEMP, propone plantearse y estudiar qué es lo que se pretende con el informe de arraigo. Son cuestiones que se deberían trabajar en el seno del Foro para la Integración de los inmigrantes o en Comisiones de expertos en colaboración con los agentes implicados. Es una llamada a la reflexión. Pero podemos lanzar un planteamiento para la discusión. Si realmente se busca que el informe refleje si el extranjero se encuentra integrado en la vida local parece lógico que los ayuntamientos exijan un tiempo mínimo de empadronamiento al municipio por tal de analizar si una persona se encuentra arraiga o no y emitir el correspondiente informe, a los efectos de evitar el “turismo administrativo.”

De modo contrario la actuación del Ayuntamiento se reduciría a la constatación de unos hechos que le manifiesta el extranjero o a comprobar unos documentos aportados por este, siendo esta labor más cercana a la que realizan los notarios alejándose de la que parece le confiere el Reglamento de la Ley de Extranjería.

Documentación requerida al solicitante para la realización del informe. ¿Debe exigir el Ayuntamiento un contrato de trabajo y que sea de un año? ¿Debe exigir el Ayuntamiento que demuestre los tres años de residencia irregular?

El Ayuntamiento sólo debe exigir cuestiones que consideren que afecta a su integración, pero no es la encargada de comprobar requisitos que se deberán acreditar ante el órgano competente para la concesión. Es decir, su función no debe ser la del filtro de cumplimiento de requisitos sino la que informe su integración, independientemente de los documentos o requisitos exigidos.

Firma del Informe. A quién se va a considerar "representante legal", puede serlo un técnico/Trabajador Social que es quien elabora el Informe, o deberá diferenciarse entre la firma del técnico que lo emite y la del representante legal con un Conforme (del Secretario? del Gerente? del Concejal?). Ya se ha comentado en puntos anteriores la trascendencia jurídica de la forma que adopte la decisión municipal.

Emisión del Informe. El Informe se emitirá a todas las personas inmigrantes que lo soliciten, ya que existe obligación por parte del Ayuntamiento de resolver las solicitudes.

En definitiva, y ante todos estos interrogantes, este estudio sólo pretende ser un principio, un propulsor de la reflexión en el seno del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes que nos conduzca a unas primeras conclusiones consensuadas.

¿Cuáles son los documentos que están admitiendo los Ayuntamientos para acreditar los requisitos exigidos?

♦ Documentación básica para la identificación del usuario

- ✓ Pasaporte

- ♦ Documentación para acreditar el tiempo de permanencia en España
 - ✓ Sello de entrada en España, que consta en el pasaporte
 - ✓ Certificado/s de Empadronamiento
 - ✓ Tarjeta Sanitaria
 - ✓ Certificado de escolarización de hijos
 - ✓ Contrato de arrendamiento de vivienda individual o compartida
 - ✓ Contratos o recibos de suministros de la vivienda
 - ✓ Declaración emitida por profesionales de la abogacía, gestores administrativos... que acredite la tramitación de expedientes en materia jurídico-laboral, de residencia...o en el que conste el asesoramiento realizado y la fecha en la que se realizó.
 - ✓ Copia de instancias o solicitudes en la que conste fecha de Registro de Entrada, presentadas ante cualquier Administración Pública.
 - ✓ Certificados médicos de asistencia sanitaria en Centros Públicos o Privados.
 - ✓ Justificaciones (facturas, billetes...) de desplazamientos dentro de nuestro país.
 - ✓ Cualquier otra documentación que sirva para justificar la permanencia continuada en España, por un periodo de 3 años.

- ♦ Medios de vida con los que cuenta
 - ✓ Contrato de trabajo de duración mínima de 1 año o compromiso de contratación firmado por el empleador y por el solicitante.
 - ✓ Certificado de Entidad Bancaria en el que conste la fecha de apertura, la titularidad y el saldo de la cuenta.
 - ✓ Escrituras de propiedad de inmuebles, tanto en su país de origen como en España.
 - ✓ Justificantes de transferencias dinerarias desde su país de origen a favor del solicitante.
 - ✓ Justificantes de transferencias realizadas por el solicitante desde España a sus familiares en su país de origen.
 - ✓ Declaración de familiares convivientes y regularizados, en la que conste el compromiso de sostener con sus medios económicos al solicitante.
 - ✓ Cualquier otra documentación que sirva para justificar que el solicitante cuenta con medios de vida.

♦ Grado de conocimiento de las lenguas oficiales

- ✓ Certificación emitida por entidades académicas o sociales en la que se haga constar la participación del interesado en cursos y/o programas de enseñanza del castellano y/u otras lenguas oficiales.

♦ Inserción en las redes sociales del entorno

- ✓ Certificaciones de Entidades de la iniciativa social (entidades de inmigración, vecinales, sindicales, políticas, religiosas, APAS, comunidad de vecinos, entidades deportivas, de ocio y tiempo libre....) en las que conste el grado de participación, colaboración y vinculación del interesado.

♦ Programas educativos o de formación laboral

Certificaciones acreditativas de instituciones públicas y privadas en las que conste la participación del interesado y/o sus familiares, especificando la fecha y duración del programa, el participante, la entidad organizadora y el nombre

V. OTRAS CUESTIONES DE INTERES

Certificado de antecedentes penales

También estudiada por el Defensor del Pueblo y que volcamos en este estudio:

Con motivo de la tramitación de distintas quejas, esta Institución ha tenido conocimiento de las dificultades que padecen los ciudadanos nigerianos para obtener autorización de residencia por circunstancias excepcionales. Las autoridades nigerianas exigen que el certificado de antecedentes penales que preceptivamente debe acompañar a la solicitud sea solicitado personalmente por el interesado en Nigeria, lo que frustraría toda posibilidad de regularización en España. La falta de este documento determina la inadmisión a trámite de las solicitudes, aunque cumplan con todos los demás requisitos exigidos para su concesión.

En un primer momento, la Dirección General de Inmigración se mostró reticente a aceptar la propuesta de esta Institución para encontrar una vía de solución a este problema. No obstante, con posterioridad ha reconsiderado su inicial posición, y está estudiando, junto con la Comisaría General de Extranjería y Documentación, la posibilidad de intervenir en el procedimiento de cotejo de las huellas dactilares para facilitar la emisión de los certificados necesarios en condiciones seguras.

Entrevista personal

Con este punto no se pretende poner en cuestionamiento la necesidad o no de una entrevista personal del extranjero por parte de los Delegados o Subdelegados de Gobierno, pero dicha entrevista debe versar sobre cuestiones que no hayan sido

tratadas en el expediente administrativo municipal. Si a la Administración Local se le quiere asignar la determinación de arraigo local, se debe respetar su decisión en los sentidos que resuelva, salvo, como se ha señalado en este estudio, que su labor se limite a la emisión de un informe no vinculante, y por tanto con el fin de complementar la información para una resolución de la Administración competente para la concesión de la autorización de residencia.

En el mismo sentido consideramos que en el caso de producirse dicha entrevista el extranjero debería ir acompañado de la asistencia letrada y, en el caso de solicitarse, del apoyo de un representante de una asociación de inmigrantes u ONG.

VI. PRIMERAS CONCLUSIONES.

General: Se han realizados esfuerzos para intentar homogeneizar los criterios de elaboración de este informe pero aún queda camino por recorrer, subsistiendo algunas dudas respecto a su naturaleza jurídica, su atribución legal a los Entes Locales, la posibilidad de recurso, en fin, su propia consideración como acto administrativo propiamente dicho, o mero informe interno a los efectos valorativos o participativos de un órgano diferente en la decisión administrativa correspondiente a la Administración General del Estado.

En definitiva, es necesario perfeccionar y profundizar en la configuración del arraigo social, como arraigo local, estudiando cómo se está aplicando en la práctica por las Entidades Locales y por las Delegaciones y Subdelegaciones de Gobierno, con el fin de proponer mejoras y recomendaciones conjuntas de todas las Administraciones y agentes implicados.

- ♦ Necesidad de dotar a los ayuntamientos de procesos claros y adecuados que permitan el cumplimiento y el desarrollo de la normativa. Esto se puede lograr a través de procesos de reflexión y trabajo conjunto entre las diferentes administraciones implicadas.
- ♦ Los Gobiernos Locales necesitan más recursos económicos para poder realizar el informe de arraigo local que se incardina en las políticas de acogida e integración de la población inmigrante, a fin de preservar la convivencia y la cohesión social.
- ♦ Necesidad de replantear el procedimiento de solicitud de la autorización de residencia en los términos expresados en este estudio.
- ♦ Necesidad de considerar la realización del informe que acredita la inserción social como un medio y no como un fin en si mismo. Es decir, como una herramienta para trabajar y promover la inserción social del inmigrante, y no como un mero trámite administrativo.
- ♦ Es conveniente y necesario establecer una unificación de criterios técnicos y procedimentales, en cuanto a los posibles requisitos mínimos y procedimientos relacionados con el citado informe.

- ♦ Necesidad de crear y mantener espacios de encuentro entre profesionales implicados en ésta materia.
- ♦ Hay que apostar en favor de una mayor profesionalización de las figuras técnicas responsables de la elaboración de los informes anteriormente descritos, a fin de dotarlas de los conocimientos necesarios que les permitan aplicar la ley en todas sus posibilidades y disponer de criterios de actuación comunes hasta que no se modifique la legislación vigente.
- ♦ Se debe aclarar:
 - A) Cuales son los medios de vida admitidos para la recomendación municipal de que se exima la necesidad de presentar un contrato de trabajo
 - B) Cuando es procedente que el Ayuntamiento por iniciativa propia teniendo en cuenta el grado de autonomía personal alcanzado por el solicitante, puede recomendar la documentación del extranjero a pesar de no tener un contrato de trabajo inmediato”

Recordamos, también ahora, que esta recomendación por parte del Ayuntamiento, para que se documente a un vecino de origen extranjero, a pesar de no contar con el preceptivo contrato de trabajo, debe tener un fundamento eminentemente social basado en las capacidades y el desarrollo personal de cada solicitante, y menos en la cuantificación de los recursos económicos directamente disponibles en cada momento. Esto se puede convertir en una oportunidad para incidir positivamente en la inserción social de los inmigrantes en nuestros pueblos y ciudades.

- ♦ Se debe determinar un plazo mayor para la elaboración del informe. El Ayuntamiento tiene que realizar una entrevista y requerir informes de su participación en asociaciones u organizaciones.
- ♦ Respecto a la presentación del certificado de antecedentes penales se deben estudiar soluciones para los nacionales que no pueden obtenerlo en sus embajadas.
- ♦ La entrevista que realiza las Delegaciones y Subdelegaciones de Gobierno debería ceñirse a cuestiones no acreditadas en el informe municipal y sería conveniente que el extranjero fuese asistido por un letrado y por un miembro de una asociación de inmigrantes u ONG.

Anexo Normativo y de otras disposiciones

- ♦ Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su Integración Social.
- ♦ Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero.
- ♦ Instrucción de desarrollo del artículo 45.2.b) del Reglamento la Ley Orgánica 4/2000 remitida por la Dirección General de Inmigración a los Delegados y Subdelegados del Gobierno.
- ♦ Instrucción y normas. Criterios y procedimientos de aplicación dirigidos a las Delegaciones o Subdelegaciones de Gobierno.
- ♦ Documentación que emiten de oficio las Delegaciones y Subdelegaciones de Gobierno.

BIBLIOGRAFÍA

- ♦ Conclusiones de la I Jornada de “Trabajo Social e Inmigración”. Homologación de Herramientas e Instrumentos Técnicos del Trabajador/a Social en inmigración
- ♦ Organiza: Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de la Región de Murcia. Murcia 27 de Noviembre de 2007.
- ♦ Comentarios a las Instrucciones sobre Arraigo Social elaboradas por la Dirección General de Inmigración. Onésimo Carlos Arranz García
- ♦ Informes Jurídicos Femp.
- ♦ Informes del Grupo de Trabajo Femp.
- ♦ Informes Anuales del Defensor del Pueblo.

LA REAGRUPACIÓN FAMILIAR

Ponentes:

José Serrano Villamanta

Gemma Alonso Hedrosa

Gloria Lora-Tamayo D'Ocón

M^º Jesús Hernández de la Orden

M^º Angustias Aguilar García

Antonio Martínez Rodrigo

Asociación de Solidaridad con los Trabajadores Inmigrantes (ASTI)

I. MARCO JURÍDICO DE LA REAGRUPACIÓN FAMILIAR

Preámbulo

Se pretende aquí hacer una descripción suficiente de la regulación del derecho a la reagrupación familiar en el Ordenamiento jurídico español que sirva para definir el carácter de nuestra legislación y de su práctica administrativa respecto a esta materia, para concluir si se ajustan a la finalidad de protección a la familia y de respeto a la vida familiar que consagran numerosos instrumentos del Derecho Internacional suscritos por España y que recogió el Consejo Europeo en su reunión especial de Tampere.

Además, se analizará cómo se ha transpuesto en nuestro Derecho interno las disposiciones comunitarias al respecto.

No se aborda aquí cuestión alguna referida a la reagrupación familiar de los ciudadanos a los que les es de aplicación la normativa comunitaria (Directiva 2044/38/CE del Parlamento Europea y del Consejo de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. Transpuesta a nuestro Derecho interno por R.D. 240/2007, de 16 de febrero).

Tampoco se hará mención a la reagrupación familiar de los refugiados toda vez que este Foro ha previsto una monografía específica sobre este colectivo.

También se deja de lado la reagrupación familiar de los extranjeros que tienen un régimen de protección temporal por su consideración de personas desplazadas y la de aquellos que están excluidos del ámbito de aplicación de la L.O. 4/2000, de 11 de enero.

De igual manera, tampoco se recogen otras posibilidades de facilitación de la vida familiar en determinados supuestos como el de las personas a las que se les ha autorizado la estancia por estudios, que no puede considerarse *stricto sensu* como reagrupación familiar.

Por último, ha de hacerse notar que existe un número no despreciable de casos en los que la reagrupación familiar se lleva a cabo al margen del procedimiento legalmente establecido al efecto. Es lo que se ha venido en llamar la “reagrupación familiar de hecho”, distinguiéndola así de la “reagrupación familiar de derecho”. Lógicamente, no es objeto de este epígrafe hacer un análisis de la “reagrupación familiar de hecho” aunque sí se ha considerado conveniente hacer referencia sucinta a una serie de supuestos recogidos en la norma que establecen la posibilidad de convertir tales situaciones de hecho en situaciones de derecho.

1.1. La reagrupación familiar en el Derecho español

El derecho a la reagrupación familiar de los extranjeros residentes viene reconocido en el apartado 2 del art.16 de la LOEx (dentro de su Título I “Derechos y libertades de los extranjeros”, el Capítulo II se rubrica “Reagrupación familiar”) y se configura como un derecho ligado a la vida en familia y a la intimidad familiar (art.16.1 LOEx).

Ahora bien, este derecho a la reagrupación familiar no forma parte del contenido del derecho consagrado en el art.18 de la CE, que regula la intimidad familiar como una dimensión adicional de la intimidad personal. En resolución, el derecho a la intimidad familiar es un derecho fundamental, pero el derecho a la reagrupación familiar es un derecho de configuración legal y en consecuencia sometido a límites que la propia LOEx y el RLOEx (véase la remisión expresa en el art.17.4 de la LOEx) pueden establecer. (Fundamento Jurídico I I de la STC, núm. 236, de 7 de noviembre de 2007).

A continuación se analizará la normativa de aplicación en lo atinente a las condiciones para el ejercicio del derecho a la reagrupación familiar, los familiares reagrupables, el procedimiento legalmente establecido, la autorización de residencia concedida y su renovación, el mantenimiento a título personal del derecho a residir en España de los familiares reagrupados y el derecho a la reagrupación familiar de éstos. Además se hará especial mención al acceso al trabajo de los familiares reagrupados y al supuesto de la reagrupación familiar de ascendientes directos de ciudadano español. Finalmente se recogerán los supuestos legales que posibilitan la conversión de situaciones de reagrupación familiar de hecho en reagrupaciones familiares de derecho.

Las condiciones para el ejercicio del derecho a la reagrupación familiar

Se trata de un derecho reconocido a los extranjeros residentes en España (art.16.2 LOEx), aunque para su ejercicio es necesario que el extranjero sea titular de una residencia cualificada (art.18.2 LOEx y art.38 RLOEx: para ejercer el derecho es necesario que “el extranjero haya residido legalmente en España durante un año y haya obtenido autorización para residir por, al menos, otro año”).

Para ejercer este derecho, el reagrupante deberá acreditar que dispone de un alojamiento adecuado (art.18.1 LOEx y art.42.2.e) RLOEx).

También, que dispone de los medios de subsistencia suficientes para atender las necesidades de su familia una vez reagrupada (art.18.1 LOEx). En expresión del RLOEX (art.42.2.d)), ha de acreditarse empleo y/o recursos económicos suficientes para atender dichas necesidades, incluyendo la asistencia sanitaria, en el supuesto de no estar cubierta por la Seguridad Social. El RLOEx establece que mediante Orden del Ministro de la Presidencia, a propuesta de los Ministros de Interior y de Trabajo y Asuntos Sociales (*sic*), se determinará la cuantía de los medios de vida exigibles a estos efectos, así como el modo de acreditar su posesión, teniendo en cuenta el número de personas que pasarían a depender del solicitante a partir de la reagrupación.

Familiares reagrupables

Solo son reagrupables los familiares contemplados en el art. 17.1 LOEx y repetidos, casi literalmente, en el art.39 RLOEx. A saber:

- ♦ El cónyuge, siempre que no se encuentre separado de hecho ni de derecho y no se haya celebrado el matrimonio en fraude de ley. No cabe la reagrupación de más de un cónyuge y, si el cónyuge que se va a reagrupar lo es en segundas o

posteriores nupcias, debe acreditarse que la separación de sus anteriores matrimonios ha tenido lugar tras un procedimiento jurídico en el que se ha fijado la situación del cónyuge anterior y de sus familiares. (Apartado a) del art. 39 RLOEx).

- ♦ Los hijos (incluidos los adoptados), del reagrupante y los de su cónyuge, menores de 18 años o incapacitados que no hayan formado unidad familiar independiente. (Apartado b) del art. 39 RLOEx).
- ♦ Los menores de 18 años o incapaces cuyo representante legal sea el reagrupante. (Apartado c) del art. 39 RLOEx).
- ♦ Los ascendientes del reagrupante y los de su cónyuge que están a su cargo y si existen razones que justifiquen la necesidad de autorizar su residencia en España. (Apartado d) del art. 39 RLOEx).

Procedimiento

El procedimiento para la reagrupación familiar viene recogido en el art.18 LOEx y, fundamentalmente, en el art.42 RLOEx.

En dicho procedimiento se establece que el sujeto legitimado, el reagrupante (art.18.1 LOEx y 42.1 RLOEx), deberá presentar personalmente (art.42.1 RLOEx) y en modelo oficial (art.42.2 RLOEx) la solicitud de autorización de residencia temporal (art.18.1 LOEx y 42.1 RLOEx) a favor del miembro(s) de su familia a quien(es) pretenda reagrupar. Dicha solicitud se presentará ante el órgano competente para su tramitación y resolución; a saber, las Delegaciones del Gobierno en las comunidades autónomas uniprovinciales y las Subdelegaciones del Gobierno en las provincias (Disposición adicional primera RLOEx).

Junto a la solicitud se acompañará la documentación recogida en el art.42.2 RLOEx acreditativa del cumplimiento de los requisitos establecidos para la reagrupación familiar. A tal efecto, el RLOEx contempla la posibilidad de formular esta solicitud cuando el extranjero sea titular de una autorización de residencia durante un año y haya ya solicitado la autorización para residir por, al menos, otro año. No obstante la concesión de la reagrupación no tendrá lugar hasta que al titular del derecho no se le haya reconocido dicho derecho a residir al menos por otro año (art.42.1 RLOEx).

La tramitación y resolución del expediente se realizará conforme lo previsto en el art.42.3 RLOEx y en su Disposición adicional segunda (que remite en lo no previsto reglamentariamente a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, LRJAAPP y PAC); con dos especialidades: una, referida al plazo de resolución (ha de resolverse y notificarse en un mes y medio desde su presentación –Disposición adicional octava RLOEx-), y otra, al tratamiento preferente de las solicitudes (Disposición adicional undécima RLOEx).

En el caso de que se dicte resolución favorable, la autorización de residencia temporal concedida quedará suspendida en su eficacia hasta la expedición del visado y la efectiva entrada en España del reagrupable (art.42.5 RLOEx).

La notificación de dicha resolución se efectuará al reagrupante y a partir de esa fecha comenzará el plazo de dos meses para que el reagrupable solicite personalmente la correspondiente solicitud de visado ante la misión diplomática u oficina consular en cuya demarcación resida. La norma prevé la posibilidad de que, en supuestos excepcionales, pueda actuarse por medio de representante o presentar la solicitud en una misión diplomática u oficina consular distinta (art.43.1 RLOEx).

En el apartado 2 del art.43 RLOEx, se recoge la documentación necesaria para formalizar la solicitud del visado y, en su apartado 3, la posibilidad de requerir la comparecencia personal del solicitante para la realización de una entrevista a los efectos de mejor valorar la solicitud

En lo atinente al plazo para la resolución del expediente de visado, su notificación, la necesidad de recogida personal en el plazo habilitado al efecto (y las consecuencias de no hacerlo en dicho plazo: renuncia y archivo del expediente), hay que estar a lo previsto en el apartado 2 de la Disposición adicional octava y en el art.43.5 RLOEx.

En lo referido a la validez del visado, el plazo para la entrada en España y la solicitud de la tarjeta de identidad de extranjeros hay que estar a lo dispuesto en el art.43.6 RLOEx.

La resolución denegatoria del visado deberá ser motivada e informará al interesado de los hechos y circunstancias constatadas y, en su caso, de los testimonios recibidos y de los documentos e informes, preceptivos o no, incorporados que, conforme a las normas aplicables, hayan conducido a la resolución denegatoria (art.43.4 y apartado sexto de la Disposición adicional sexta RLOEx).

La autorización de residencia temporal concedida al familiar reagrupado tendrá una vigencia idéntica a la del reagrupante (art.18.3 LOEx y art.42.7 RLOEx).

El RLOEx establece en su art. 44 lo atinente a la renovación de la autorización de residencia temporal concedida al amparo de este supuesto. Las únicas especialidades hacen referencia a la omisión del plazo de tres meses ulteriores a la fecha de caducidad de la autorización, común en el resto de supuestos de renovación de residencias (apartado 1), y a la obligación de presentar y tramitar conjuntamente las solicitudes de renovación del familiar reagrupado y la del reagrupante (salvo causa que lo justifique) (apartado3).

Finalmente, también en el art.42.7 “in fine” se establece una especialidad respecto a la vigencia de la autorización renovada de aquellos que fueron reagrupados por un titular de residencia permanente: su autorización renovada será de carácter permanente. (De esta forma se establece un supuesto de acceso a la residencia permanente que elude el requisito genérico de haber residido de forma continuada en España durante cinco años y que, sin embargo, no está contemplado en los supuestos que excepcionan esta regla y que vienen recogidos en el art.72.3 RLOEx)

Por último, la norma recoge dos cuestiones:

a) el mantenimiento a título personal del derecho a residir en España de los familiares reagrupados

Los supuestos y las condiciones vienen recogidos en los art.16.3 y 19.1 y 2 LOEx y desarrollados en los apartados del 1 al 5 del art.41 RLOEx:

- ✓ El cónyuge cuando obtenga la correspondiente autorización para trabajar o cuando haya residido cinco años en España sin que exista separación o cuando sea víctima de violencia doméstica o cuando se produzca el fallecimiento del reagrupante o cuando se produzca la ruptura del vínculo matrimonial (bajo la condición de la existencia de un tiempo de residencia en común en España de al menos dos años).
- ✓ Los hijos y menores reagrupados cuando alcancen la mayoría de edad siempre que obtengan una autorización para trabajar o hayan residido en España durante cinco años.
- ✓ Los ascendientes reagrupados, cuando obtengan una autorización para trabajar.
- ✓ Todos los familiares reagrupados, cuando se produzca la ruptura del vínculo matrimonial, o fallezca el reagrupante o fueran víctimas de violencia doméstica, conservarán la residencia y dependerán para su renovación del miembro de la familia con quien convivan.

b) El derecho a la reagrupación familiar de los reagrupados

La LOEx establece en su art.17.2 (y el RLOEx en el art.40.1) que los familiares reagrupados sólo podrán ejercer a su vez el derecho a la reagrupación familiar cuando sean titulares de una autorización de residencia y trabajo independiente y acrediten el cumplimiento del resto de los requisitos legalmente previstos. Se excepciona a los ascendientes reagrupados que, para ejercitar tal derecho, deberán haber obtenido una autorización de residencia permanente independiente –art.17.3 LOEx y art.40.2 RLOEx- (salvo que tuvieran hijos menores de edad o incapacitados, en cuyo caso podrán ejercer el derecho cuando hubiesen obtenido la autorización de residencia temporal independiente –art.17.3 LOEx y art.40.3 RLOEx-)

Especial mención merece lo previsto en la norma respecto al acceso al trabajo de los familiares reagrupados

Los familiares reagrupados obtienen en España una autorización de residencia temporal de carácter no lucrativo.

Dicha autorización les habilita para inscribirse como demandantes de empleo en los correspondientes Servicios Públicos de Empleo (apartado 1 del art.5 de la Orden de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales 3698/2006, de 22 de noviembre, modificada por Orden TAS 711/2008, de 7 de marzo, por la que se regula la inscripción de

trabajadores extranjeros no comunitarios en los Servicios Públicos de Empleo y en las Agencias de Colocación).

Aquellos reagrupados que están en edad laboral, si desean trabajar deben obtener con carácter previo una autorización administrativa a tal efecto; es decir, deben modificar su situación al amparo de lo dispuesto en el art.96.3 RLOEx, para lo cual no es necesario que se cumpla plazo previo alguno de residencia en España y no se tendrá en cuenta la situación nacional de empleo en los términos previstos en el art.50.a) RLOEx. En todo lo demás, los requisitos exigidos son los mismos que se le exigen con carácter general a cualquier extranjero que desee obtener una autorización de trabajo y residencia en España, sin que su estatuto de reagrupado le comporte ninguna otra ventaja.

Lo anterior, sólo es predicable respecto al cónyuge, los ascendientes y los hijos mayores de edad ya que los hijos menores de edad no pueden acceder a una autorización de residencia y trabajo independiente (no obstante, cualquier extranjero no reagrupado mayor de 16 años puede obtener una autorización de este tipo – art.36.1 LOEx y art.48 RLOEx-)

En el caso de que el trabajador vaya a obtener retribuciones inferiores al salario mínimo interprofesional a tiempo completo en cómputo anual, bien por tener un contrato de trabajo a tiempo parcial o bien por tenerlo de duración determinada inferior a un año, aquél podrá obtener una autorización para trabajar que no comportará la autorización de residencia independiente (art.41.6 RLOEx). No obstante, lo anterior sólo es predicable respecto al cónyuge no separado de hecho ni de derecho y de los hijos en edad laboral (aunque el art.53.1.c) RLOEx limita lo anterior y dice que el hijo ha de estar en edad laboral y ser menor de dieciocho años).

En cualquier caso, no existe regulación alguna respecto a este tipo de autorizaciones a las que se refieren los dos artículos citados.

La reagrupación familiar de ascendientes directos de ciudadano español

Hasta la entrada en vigor del R.D. 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, a los ascendientes directos de ciudadano español y a los de su cónyuge les era de aplicación la normativa comunitaria al hallarse incluidos dentro de su ámbito subjetivo (artículo 2 del R.D. 178/2003, de 14 de febrero). Conforme lo anterior, la reagrupación familiar de estos ascendientes se hacía bajo las condiciones y según el procedimiento establecido al respecto en dicha normativa comunitaria.

El precitado R.D. 240/2007, de 16 de febrero, en su Disposición final tercera, apartado dos, añade al RLOEx una Disposición adicional (la vigésima: “Normativa aplicable a miembros de la familia de ciudadano español que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro de la Unión Europea o de un Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo”). Conforme dicha Disposición adicional, los ascendientes directos de ciudadanos españoles y los de su cónyuge quedan excluidos del ámbito de

aplicación de la normativa comunitaria salvo que, en el momento de su entrada en vigor, fueran ya titulares de una tarjeta de familiar de residente comunitario en vigor o susceptible de ser renovada.

A partir de la entrada en vigor del precitado R.D. 240/2007, de 16 de febrero, la reagrupación familiar de ascendientes directos de ciudadano español o de su cónyuge, se regirá por lo previsto en la normativa común de extranjería (LOEx y RLOEx). Es decir, lo que ha de hacer un español para reagrupar a sus ascendientes directos es exactamente lo mismo que debe hacer para reagrupar a los suyos un extranjero sujeto al régimen general de extranjería en España.

Conversión de la reagrupación familiar de hecho en reagrupación familiar de derecho

Es notable la existencia de personas reagrupables que han llegado a España para unirse con sus familiares, lo han hecho sin utilizar el procedimiento legalmente establecido para la reagrupación familiar y se hallan en nuestro país de forma irregular.

La norma prevé supuestos en los que estos familiares dependientes pueden acceder a la regularidad a través de procedimientos que no implican la necesidad de obtener un visado de residencia.

Así, el art.94.2 RLOEx recoge la posibilidad de que los menores o incapacitados, hijos o sujetos a la tutela de residente legal, y que se encuentren en España, accedan a una autorización de residencia temporal siempre que se cumplan determinados requisitos.

De igual manera, otros familiares reagrupables, cónyuges o ascendientes directos, dependientes de un residente legal, pueden también obtener una residencia temporal al amparo de lo previsto en el art.45.2.b) y 46.2.c).

Por el contrario de lo que venía sucediendo en la normativa precedente, para la conversión de las situaciones de hecho en situaciones de derecho que se acaban de mencionar, en la normativa vigente se exige que se acrediten algunos de los requisitos previstos en la ley para la reagrupación familiar (particularmente, en el caso de los menores: que se cumplan los requisitos de medios de vida y alojamiento exigidos en el RLOEx; en los supuestos del art.45.2.b) y 46.2.c): que se acredite contar con medios de vida suficientes). No obstante, en ningún caso se exige que el familiar del que dependen sea titular de una autorización de residencia ya renovada.

1.2. El Derecho comunitario a la reagrupación familiar y su transposición al Derecho español

El Consejo Europeo, en su reunión especial de Tampere de 15 y 16 de octubre de 1999, reconoció la necesidad de armonizar las legislaciones nacionales sobre las condiciones de admisión y de residencia de los nacionales de terceros países. En este contexto, el Consejo Europeo ha declarado en particular que la Unión Europea debe velar por un trato justo a los nacionales de los terceros países que residan legalmente en el territorio de los Estados miembros y que una política de integración más decidida

debe encaminarse a concederles derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión Europea.

Por otro lado, tal como se recoge en el considerando 2 de la Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar (en adelante Directiva), las medidas sobre reagrupación familiar deben adoptarse de conformidad con la obligación de proteger la familia y respetar la vida familiar que se consagra en numerosos instrumentos del Derecho Internacional.

En consonancia con lo antedicho se adopta la susodicha Directiva, la cual tiene como finalidad establecer en el Derecho comunitario normas comunes para ejercer el derecho de reagrupación familiar de que disponen los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de los Estados miembros.

La propia Directiva considera la reagrupación familiar como necesaria para la vida en familia y facilitadora de la integración al contribuir a la creación de una estabilidad sociocultural y considera que, con el fin de garantizar la protección de la familia, así como el mantenimiento o la creación de la vida familiar, es importante fijar, según criterios comunes, las condiciones materiales para el ejercicio del derecho a la reagrupación familiar (Considerando 6 Directiva).

A la hora de considerar la Directiva ha de tenerse en cuenta que:

- ♦ La Directiva es de aplicación directa vertical.
- ♦ La Directiva no afecta a la facultad de los Estados miembros de adoptar o conservar disposiciones más favorables.
- ♦ La Directiva contiene medidas *stand still*, que sólo son aplicables excepcionalmente cuando estuvieran previstas en la legislación del Estado que quiera imponerlas y en la fecha de adopción de la Directiva.
- ♦ La Directiva solo se aplicará a la reagrupación familiar de residentes nacionales de terceros países en algún Estado de la Unión y no sujetos al régimen comunitario, y de los refugiados a los que contempla de forma singular (y a los que no vamos a hacer mención por lo dicho en el Preámbulo).

A continuación se establece una comparación entre la Directiva y el Derecho español haciendo mención exclusivamente a aquellas cuestiones que no han sido transpuestas, a aquellas que han sido transpuestas pero no en forma exacta, y a aquellas que, aun habiendo sido fielmente transpuestas, sea de interés poner de relieve para las conclusiones de este trabajo.

A tal efecto, se seguirá el esquema que se ha utilizado para analizar el derecho español. Así se hará mención a las condiciones para el ejercicio del derecho, a los familiares reagrupables, a las cuestiones procedimentales, a la autorización de residencia concedida y al mantenimiento a título individual del derecho de residencia. Finalmente, se incluirá una referencia al derecho al acceso al empleo.

Respecto a las condiciones para el ejercicio del derecho a la reagrupación familiar las únicas diferencias de la Directiva con respecto al derecho español están: en la

formulación del requisito de disponer de una vivienda ("*considerada normal para una familia de tamaño comparable en la misma región y que cumpla las normas generales de seguridad y salubridad vigentes en el Estado*" -art.7.1.a) Directiva- frente a la expresión "*adecuada para atender las necesidades del reagrupante y la familia*" –art.42.2.e) RLOEx-); y en la expresión del requisito de disponer de recursos económicos (la Directiva - art.7.1.c- precisa que los recursos han de ser suficientes, fijos y regulares e introduce como elemento de valoración la posibilidad de tener en cuenta la cuantía de los salarios y pensiones mínimos, así como el número de miembros de la familia; en RLOEx art.42.2.d- se habla de la acreditación de empleo y/o de recursos económicos suficientes). También la Directiva contempla –art.7.2- la posibilidad de exigir que se cumplan las medidas de integración de conformidad con la legislación nacional; en nuestra normativa no existe ninguna medida de esta naturaleza y, por lo tanto, en la actualidad no se exige como condición para la reagrupación familiar.

El reagrupante para poder ejercer el derecho a la reagrupación familiar ha de ser al menos titular de un permiso de residencia de validez igual o superior a un año y tener una perspectiva fundada de obtener la residencia permanente (art.3.1. Directiva) y podrá exigírsele que haya residido legalmente durante un periodo de tiempo que no podrá superar los dos años (art.8 Directiva). En el Derecho español se exige en todo caso que el reagrupante sea titular de una autorización de residencia renovada (art.38 y art.42.2.c) RLOEx).

Los Estados que así lo tuvieran previsto en su legislación antes de la Directiva podrán establecer un período de espera de tres años entre la solicitud y la concesión de la residencia, teniendo en cuenta su capacidad de acogida (art.8 Directiva). Se trata de una cláusula *stand still* de la que no puede hacer uso el Estado español ya que no figuraba en nuestra normativa antes de la adopción de la referida Directiva.

Respecto a los familiares reagrupables

La Directiva establece la obligación de aplicar la reagrupación familiar al cónyuge y a los hijos menores de edad, siendo los Estados libres para decidir si también son reagrupables los ascendientes en línea directa, los hijos mayores solteros, la pareja no casada o registrada y los hijos menores del reagrupante y otro cónyuge en el caso de matrimonios poligámicos. (Considerando 10 Directiva).

Con respecto a los cónyuges, nuestra normativa exige que no exista separación de hecho ni de derecho (y art.39.a) RLOEx), mientras que la Directiva (art.4.1.a)) no hace alusión a tales extremos; en cambio, la Directiva establece la posibilidad de exigir una edad mínima de los cónyuges *sin que exceda de los veintiún años* para evitar los matrimonios forzados (art.4.5), cosa que no hace la normativa española. Respecto a los matrimonios poligámicos ambos derechos se expresan en los mismos términos: la imposibilidad de que un reagrupante reagrupe a otro cónyuge si ya tuviera uno viviendo con él en el territorio del Estado miembro (art.4.4 Directiva y art.17.1.a) LOEx y art.39.a) RLOEx).

Con respecto a los hijos menores en el supuesto de hijos del reagrupante de un progenitor distinto de con quien convive en la actualidad, se regula la posibilidad de limitar su reagrupación familiar (art.4.1.c) Directiva en relación con el 4.4 *in fine* Directiva), cosa que no hace el Derecho español.

La Directiva contiene también dos cláusulas *stand still* con respecto a los menores: Una, en el último párrafo del art.4.1.d) Directiva (*verificación de criterios de integración previstos en la legislación del Estado miembro en supuestos de hijos mayores de doce años que lleguen independientemente de su familia*); otra, en el art.4.6 Directiva (*posibilidad de exigir que las solicitudes relativas a la reagrupación familiar de menores se presenten antes de los quince años de edad*).

Con respecto a los ascendientes: El art.2.a) de la Directiva determina que se podrá autorizar la residencia de los ascendientes *en línea directa de primer grado* (el Derecho español no establece limitación alguna respecto al grado –art.17.1.d) LOEx y art.39.d) RLOEx-). De igual manera, la Directiva establece como requisito para autorizar la residencia de estos familiares el que estén *a su cargo y que carezcan de apoyo familiar adecuado en el país de origen* –art.2.a)-. En la legislación española se utiliza la expresión “*cuando estén a su cargo y existan razones que justifiquen la necesidad de autorizar su residencia en España*” –art.17.1.d) LOEx y art.39.d) RLOEx-.

La Directiva incluye la posibilidad de reagrupar a *los hijos mayores solteros del reagrupante o de su cónyuge, cuando no sean objetivamente capaces de proveer a sus propias necesidades debido a su estado de salud* -art.4.2.b)-. El Derecho español en este punto es más restrictivo, pues se limita la posibilidad al supuesto de los incapacitados cuando el reagrupante sea su representante legal -art.17.1.c) LOEx y art.39.c) RLOEx-.

También incluye la Directiva la posibilidad de autorizar la entrada y residencia de la pareja no casada o pareja registrada -art.4.3.-, posibilidad no contemplada en la legislación española.

Respecto a las cuestiones de procedimiento

En su Considerando 13, la Directiva alude a la importancia de establecer un sistema de normas de procedimiento que sean eficaces, transparentes y equitativas con el fin de ofrecer un nivel adecuado de seguridad jurídica.

El art.5.1 Directiva recoge la posibilidad de presentar la solicitud por parte *del reagrupante o del familiar*. La legislación española ha optado por la primera opción (art.42.1.RLOEx).

En el último párrafo del apartado 3 del art.5, la Directiva recoge la posibilidad de que *la solicitud de reagrupación familiar se presente cuando los miembros de la familia ya se encuentren en su territorio*. Este precepto da cobertura legal a la conversión de la reagrupación familiar de hecho en una situación de derecho, a la que ya se ha hecho referencia anteriormente en este Informe (*Vid.* apartado 1.2).

Respecto a la autorización de residencia temporal concedida en virtud de la reagrupación familiar

Respecto a la vigencia de dichas autorizaciones de residencia, en los párrafos 2 y 3 del art.13 Directiva se establece que *el permiso será renovable, que el primer permiso será de una duración mínima de un año y que (en aparente contradicción) la duración de los permisos de residencia de los familiares no superará la fecha de caducidad del permiso de residencia que posea el reagrupante.*

Respecto al mantenimiento a título individual del derecho de residencia de los reagrupados, la Directiva en su Considerando 15 establece que debe fomentarse la integración de los miembros de la familia. Para ello, los reagrupados deben tener acceso a un estatuto independiente del reagrupante (especialmente en casos de ruptura del matrimonio). Todos los supuestos que establece el art.15 Directiva, están recogidos en la legislación española.

Por último, conviene señalar que no hay en el Derecho español una transposición del art.17 de la Directiva en lo referido a la posibilidad de que, al denegar una solicitud de reagrupación familiar o de la renovación de la autorización de residencia obtenida en este supuesto, se tenga en cuenta la naturaleza y solidez de los vínculos familiares de la persona y la duración de su residencia en España así como la existencia de lazos familiares, culturales o sociales con su país de origen.

Derecho de acceso a un empleo

La Directiva, en su artículo 14, establece que los miembros de la familia del reagrupante tendrán derecho, de la misma manera que éste, al acceso a un empleo por cuenta ajena o por cuenta propia, pudiendo decidir el Estado miembro las condiciones que dichos familiares deberán cumplir para ejercer tal actividad y no pudiendo establecer un plazo superior a doce meses durante el cual dicho Estado podrá valorar la situación de su mercado laboral. También podrá limitarse el acceso al trabajo de los ascendientes y de los hijos mayores solteros reagrupados (este último supuesto no ha tenido transposición en el Derecho español).

En el RLOEx (art.96.3) se establece que los reagrupados podrán acceder a una autorización de residencia y trabajo sin sujeción a plazo alguno y sin que se valore para su concesión la situación nacional de empleo.

1.3. La práctica administrativa de la reagrupación familiar

Se aprecia una falta de uniformidad en el régimen de atención a los ciudadanos para la presentación de las solicitudes: en cada Delegación y Subdelegación del Gobierno, las oficinas encargadas de la recepción de solicitudes tienen un sistema diferente para atender dicha presentación. No obstante, en aquellas en que funciona la cita previa, y siempre que no se produzcan dificultades para la obtención de la cita o demoras excesivas para la citación, el grado de satisfacción de los interesados es mayor.

Respecto a la admisión a trámite de las solicitudes, hay unidades en las que, en caso de no aportarse en el momento de la presentación la documentación completa o faltar alguno de los documentos que se puedan considerar sustanciales en el trámite, se intenta hacer desistir al solicitante de su presentación o, simplemente, no se le recoge la petición ni se libra la correspondiente resolución de inadmisión a trámite.

Respecto a la documentación de la solicitud, se aprecia una gran dispersión en lo atinente a la exigida para acreditar el cumplimiento de cada uno de los requisitos (copias compulsadas o no del pasaporte del reagrupante, documentación acreditativa del parentesco en original o fotocopiada, compulsada o no). Esa dispersión es mayor en aquellos requisitos en los que el RLOEx no concreta la documentación con la que deben acreditarse (por ejemplo, la referida a la disponibilidad de medios de subsistencia suficientes); igual sucede en cuanto a la acreditación de la disponibilidad de la vivienda adecuada (en ocasiones se exigen determinados títulos, que deben o no cumplir determinados requisitos de registro) y la dependencia económica.

Comentario aparte merece la documentación que justifica que la vivienda reúne los requisitos previstos en la norma para poder ejercer el derecho a la reagrupación familiar. Aquí la dispersión es extraordinaria: hay ayuntamientos que tardan varios meses (en una horquilla amplia) en emitir el informe, de tal manera que al interesado se le indica, desde el mismo momento en que solicitan dicho informe, la conveniencia de que acuda al notario sin esperar la respuesta de la corporación local (con lo cual el trámite y la espera prevista en el RLOEx –15 días- se convierte en un absurdo); hay ayuntamientos que cobran elevadas tasas por la emisión del informe; no existe un modelo oficial de informe, con lo que cada ayuntamiento usa uno diferente; en algunos casos son los trabajadores sociales quienes hacen el informe y en otros es un técnico de urbanismo; muchos informes no expresan si la vivienda es considerada o no suficiente sino que se limitan a enumerar las características de la misma. Tampoco los notarios se pronuncian a este respecto en las Actas Mixtas de presencia y manifestaciones. Por otro lado, los informes no son recurribles. Y, a veces, en caso de emitirse un informe desfavorable por parte del ayuntamiento, el interesado acude al notario para salvar dicho obstáculo, sin que haya una coordinación suficiente entre órganos que impida este tipo de prácticas.

A la hora de valorar el cumplimiento de los requisitos de medios económicos, también hay una gran dispersión ya que el RLOEx no establece baremo alguno y no se ha aprobado la Orden ministerial prevista en dicho Reglamento ni dictado instrucción alguna al respecto. También se produce esa misma dispersión a la hora de valorar la disponibilidad de la vivienda adecuada (por la falta de concreción del término disponer y por la falta de la expresión de dicha adecuación de los informes algunas veces y de las actas notariales siempre).

Iguales problemas, que provocan así mismo una gran dispersión de la práctica administrativa, nos encontramos al valorar lo que se entiende por estar a cargo (no obstante el RLOEx haber precisado la cuestión –cuando se acredite que al menos durante el último año de su residencia en España el reagrupante ha transferido fondos o soportado gastos de su familiar en una proporción que permita inferir una

dependencia económica efectiva- falta el previsto desarrollo mediante Orden ministerial). Y, en mayor medida, en lo que se entiende por existir razones que justifiquen la necesidad de autorizar la residencia en España de los ascendientes del reagrupante.

Respecto a los plazos de resolución, la dispersión también es notable en función de la provincia en la que se tramite el expediente.

En lo atinente a la presentación de las solicitudes de visado, vale lo dicho para las solicitudes de reagrupación familiar, siendo amplísima las variedades de acceso y régimen de atención (en algunos consulados se puede pedir la cita incluso por medios telemáticos y en otros hay que hacer largas filas para la obtención de una cita).

En determinados Consulados se exige la presentación de documentos que no son estrictamente los que el RLOEx fija para la presentación en forma de la solicitud de visado (aunque existe la posibilidad por parte del Consulado de requerir cualquier otro documento, no parece tener lógica que se pidan los referidos al reagrupante, los cuales ya se incorporaron en la solicitud de autorización de residencia en virtud de reagrupación familiar).

Tampoco parece que exista causa para que, sistemáticamente, se haga una revisión de la valoración hecha por la Delegación o Subdelegación del Gobierno respecto a la existencia de razones que justifiquen la necesidad de autorizar la residencia en España de los ascendientes, práctica común en numerosos consulados.

También se plantean problemas con solicitantes de visado que eran menores de edad cuando se inició el proceso de reagrupación familiar y que después, durante la tramitación, han cumplido la mayoría de edad, produciéndose en muchos casos la denegación por este motivo sin considerar que se debe a una demora en los trámites ajena a la voluntad de los interesados.

Resoluciones denegatorias de visado con insuficiente motivación: No es infrecuente encontrar resoluciones denegatorias notificadas en un impreso tipo en el que se hace constar la relación de los requisitos establecidos en la norma y en el que se procede a subrayar o tachar los que a juicio del Consulado no han quedado suficientemente acreditados, de lo cual parece deducirse una insuficiente valoración individualizada del expediente.

Práctica dispersa es también la referida a la vigencia de las autorizaciones iniciales de residencia concedidas a los familiares reagrupados. En principio, el inicio de la validez de dichas autorizaciones debería fijarse a la fecha de la entrada del titular en España y extenderse durante la vigencia de la autorización de residencia del familiar que otorga el derecho. No obstante lo anterior, no es infrecuente que, una vez que llega el reagrupado a España, el reagrupante se halle en trámite de renovación de su autorización, lo que provoca situaciones no previstas en la norma.

1.4. Conclusiones

De la regulación española del derecho a la reagrupación familiar puede predicarse, en términos generales, que responde a la finalidad de protección a la familia y respeto a la vida familiar consagrados en los instrumentos del Derecho Internacional suscritos por España, tomando como referente para determinar la familia reagrupable el modelo familiar tradicional español (cónyuge, descendientes y ascendientes), si bien no recoge otras realidades familiares que hoy se manifiestan en nuestra sociedad (como, por ejemplo, las uniones de hecho).

Del análisis de dicha regulación cabe inferir su carácter garantista, tanto en los términos en los que se reconoce el derecho, como en el procedimiento legalmente establecido para hacer efectivo ese derecho (tratamiento preferente en los plazos, exigencia de motivación de las resoluciones, acceso a recursos en vía administrativa y en vía judicial).

De igual manera, cabe inferir del análisis realizado que la normativa española en esta materia ha transpuesto debidamente la normativa comunitaria de aplicación, moviéndose en los márgenes más amplios de la Directiva y respetando los avances que se habían venido consolidando en las sucesivas normas precedentes.

En este sentido deben valorarse favorablemente las cláusulas *stand still* que introduce la citada Directiva en la medida en que no van a poderse incorporar en nuestro Ordenamiento Jurídico porque trataban cuestiones que en la normativa española ya estaban reguladas de forma más beneficiosa en la fecha de adopción de la Directiva (imposibilidad de verificar criterios de integración en el supuesto de reagrupación familiar de menores mayores de doce años que lleguen independientemente de su familia; imposibilidad de exigir que la reagrupación familiar de menores se presente después de que éstos cumplan quince años; imposibilidad de fijar plazos de espera entre la solicitud y concesión de la residencia de los reagrupables teniendo en cuenta la capacidad de acogida del Estado).

No se han desarrollado mediante Orden Ministerial, tal y como prevé el texto reglamentario (a pesar de hacer más de tres años de su entrada en vigor), las cuestiones referidas a la acreditación del requisito de disponer de recursos económicos suficientes para poder reagrupar ni qué debe entenderse por medios de vida suficientes para acreditar que los ascendientes están a cargo del reagrupante.

Así mismo, al haberse recurrido a la técnica del concepto jurídico indeterminado para fijar alguno de los requisitos para la reagrupación familiar (por ejemplo, en el supuesto de reagrupación de ascendientes, la exigencia de que existan razones que justifiquen la necesidad de autorizar su residencia en España); repetimos, al haberse recurrido a esta técnica deberían haberse dictado instrucciones por parte de los órganos directivos para fijar el halo de certeza positiva y negativa de dichos conceptos, sin que hasta la fecha se haya hecho salvo en contadas ocasiones.

La falta de desarrollo de estos aspectos y de interpretación de la norma por los centros directivos ha dado lugar a una indeseable inseguridad jurídica y a una dispersión de la práctica administrativa en las diferentes provincias que a veces hace,

de forma ilógica, que haya grandes diferencias para reagrupar en uno y otro lugar de España.

Esta falta de seguridad jurídica y la dispersión de la práctica administrativa es mucho más evidente en los Consulados en el momento de la tramitación del correspondiente visado, tal y como se ha visto anteriormente.

La indeseable diversidad entre provincias se manifiesta también en la gestión de los procedimientos, en lo referido fundamentalmente a tiempo de tramitación, haciéndose más relevante, si cabe, en los Consulados.

Cabe hacer constar como nota negativa la regresión que ha sufrido la reagrupación familiar de los ascendientes de español al haberse sustraído el supuesto de la normativa comunitaria y atraído a la esfera del régimen general de extranjería. Esa regresión no parece justificada y genera una diferencia de trato entre los españoles que reagruparon a sus ascendientes antes de la entrada en vigor de la última reforma del reglamento comunitario y los que desean hacerlo con posterioridad a esa fecha.

En términos generales cabe concluir que la regulación de la reagrupación familiar en nuestro Ordenamiento Jurídico responde al objetivo integrador que es inherente a este fenómeno. No obstante, las dificultades puestas de relieve en este análisis respecto al acceso al trabajo de los familiares reagrupados rebajan este carácter integrador.

II. ASPECTOS CUANTITATIVOS

Introducción

Un análisis cuantitativo del proceso de reagrupación familiar en marcha en España debería contemplar aspectos como la evolución, la nacionalidad de los reagrupados, la edad, la relación con el reagrupante (cónyuge, hijo, ascendiente...) y la distribución espacial de los reagrupados en el conjunto nacional. Por desgracia, la información, repartida entre los distintos organismos oficiales competentes en la materia, es fragmentaria, poco clara y de difícil acceso.

Se presentan aquí los datos aportados por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación sobre visados de reagrupación familiar de Régimen General y de Régimen Comunitario solicitados, expedidos y denegados por los distintos Consulados de España en el extranjero. A partir de ellos puede trazarse la evolución del número de visados expedidos desde 2005 y hasta mayo de 2008 y también conocer la procedencia de los reagrupados.

Se ofrecen también los datos sobre residentes por reagrupación familiar desagregados por parentesco con el reagrupante y edad del reagrupado, facilitados por el Ministerio del Interior. La información que aporta este organismo no especifica bien fechas de referencia ni aclara algunos epígrafes, por lo que, de momento, deben tomarse a título indicativo.

Hubiera resultado de interés contar con información sobre solicitudes y concesiones de reagrupación familiar presentadas y tramitadas por las distintas Delegaciones de Gobierno del territorio nacional, para trazar el mapa de la distribución espacial de la reagrupación familiar en España a nivel provincial y de Comunidad Autónoma. Esta información no está disponible.

En definitiva, el análisis de los aspectos cuantitativos de la reagrupación familiar no resulta por el momento tan minucioso y completo como sería deseable. Es de esperar que en los próximos meses estas lagunas de información sean subsanadas y que el acceso a la misma resulte más fácil.

Habría que tener información desagregada sobre las otras formas de reagrupación familiar como son las autorizaciones de trabajo iniciales concedidas a cónyuges e hijos de residentes legales, así mismo tendríamos que conocer las autorizaciones de residencia concedidas por arraigo “social” a familiares de residentes legales (artº 45.2.b) que no necesitan una oferta de trabajo por ofrecer el familiar residente los medios de vida necesarios para obtener la autorización de residencia.

II.1. Evolución reciente de la Reagrupación Familiar

Entre enero de 2005 y mayo de 2008, periodo que cubre la fuente disponible, se han solicitado 328.268 visados de reagrupación familiar en los Consulados de España en el extranjero, de los que se han denegado 34.951 y se han expedido un total de 307.984 visados.

La importancia de la reagrupación familiar de derecho en el contexto de la inmigración regular en España se pone de manifiesto al cruzar los datos de visados expedidos por este motivo entre el 1 de enero de 2005 y el 31 de marzo de 2008 (146.212) con la cifra de crecimiento de las autorizaciones de residencia (o certificados de inscripción) en vigor en el mismo periodo de tiempo (2.215.544). En el supuesto de que todos los visados expedidos se concretaran en autorizaciones de residencia, puede decirse que la reagrupación familiar de derecho es responsable del 13'0% del crecimiento de la población extranjera con autorización de residencia (o certificado de inscripción) en vigor en España en los últimos tres años largos. Hay que tener en cuenta que casi un tercio del crecimiento de la población extranjera en situación regular en este periodo de tiempo es imputable al proceso de Normalización de 2005 y otra buena parte se debe a documentación de ciudadanos rumanos y búlgaros (sobre todo los primeros, más numerosos) que se hallaban en situación irregular, a partir del ingreso de Rumania y Bulgaria en la U.E en enero de 2007.

Como consecuencia de todo ello, parece lógico pensar que el peso de la reagrupación familiar en el crecimiento de la población extranjera en situación regular va a aumentar en los próximos años.

La mayor parte de los visados solicitados y expedidos entre enero de 2005 y mayo de 2008 por los Consulados españoles son de Régimen General (272.278 y 260.215, respectivamente), pero no es desdeñable el volumen de solicitudes y expediciones de visados de Régimen Comunitario, que corresponden a ciudadanos comunitarios que

reagrupan a sus familiares nacionales de terceros países (55.990 y 47.769, respectivamente en el mismo periodo de tiempo) y que en buena medida son reflejo del incremento del número de matrimonios mixtos con españoles.

La tendencia de estos años es al aumento del número de solicitudes y del volumen de visados expedidos en ambos regímenes, como se aprecia en el Cuadro I. Debe tenerse en cuenta que los datos que se refieren al año 2008 cubren únicamente los cinco primeros meses; si extrapolamos el número de visados solicitados y expedidos en estos primeros meses de 2008 al conjunto del año, éste podría acabar con cifras en torno a 130.543 visados solicitados y 127.519 expedidos, lo que supone un crecimiento superior al 100% de los visados, tanto solicitados como expedidos, en los últimos tres años y medio.

Cuadro I. Visados de Reagrupación Familiar solicitados, denegados y expedidos en todas las oficinas consulares. Evolución 2005-2008*

	Régimen comunitario			Régimen General			TOTAL		
	Solicitudes	Exped.	Deneg.	Solicitudes	Exped.	Deneg.	Solicitudes	Exped.	Deneg.
2005	11.138	10.588	1.479	52.407	53.094	8.836	63.545	63.682	10.315
2006	19.080	15.141	2.618	75.318	63.722	7.272	94.398	78.863	9.890
2007	17.744	14.999	3.742	98.188	97.307	4.662	115.932	112.306	8.404
2008*	8.028	7.041	1.389	46.365	46.092	4.953	54.393	53.133	6.342
TOTAL	55.990	47.769	9.228	272.278	260.215	25.723	328.268	307.984	34.951

* Hasta mayo de 2008 inclusive.

Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. **Elaboración** propia: A.S.T.I.

El crecimiento, sin embargo, es más notable en el Régimen General que en el Comunitario, alcanzándose valores de aumento contrastados: 112'3% y 73'0% respectivamente, en lo que a solicitudes de visado se refiere, y 108'3% y 59'6%, en relación con los visados expedidos; todo ello entre el 1 de enero de 2005 y el 31 de mayo de 2008.

El aumento de la reagrupación familiar de derecho es una consecuencia del incremento progresivo del número de trabajadores extranjeros de terceros países en España, sobre todo desde los años 2000-01 y particularmente de trabajadores en situación regular, sobre todo a partir del proceso de Normalización de 2005, por el que pasaron a regularizar su situación un número próximo a 700.000 trabajadores extranjeros en España. La renovación de la mayor parte de los permisos iniciales conseguidos en el proceso, en 2006 y 2007, ha hecho posible que un número importante de trabajadores inmigrantes haya solicitado la reagrupación de sus familias (cónyuges, hijos menores y ascendientes a su cargo).

Por lo que respecta a la denegación de visados -un 9'4% de los solicitados en el Régimen General y un 16'5% en el Comunitario en el periodo de tiempo considerado-, la serie temporal que se presenta es demasiado corta para analizar tendencias, dadas las fluctuaciones interanuales que se han producido, aparte el hecho de que la resolución de las solicitudes presentadas en los últimos meses de cada año no se suele realizar dentro del mismo. Esta es la explicación también de que en 2005 se expida un número de visados superior al de solicitudes y que la suma de los visados expedidos y denegados cada año no dé como resultado el número de solicitudes en las diferentes fechas.

II.2. Origen de los familiares reagrupados

El análisis de los visados expedidos por los consulados españoles de los distintos países a personas sujetas al Régimen General resulta de sumo interés (Cuadros 2 y 3).

El mayor volumen de visados de reagrupación corresponde a Iberoamérica, que todos estos años ha contribuido con una proporción de entre el 40 y el 50%, en números redondos, proporción que se corresponde con el peso que los iberoamericanos tienen en el conjunto de la población extranjera sujeta al Régimen General con autorización de residencia en España (46'9% a 31 de marzo de 2008). Le siguen en importancia los africanos, que pierden peso en el conjunto a lo largo de este corto periodo de tiempo, pero rondan una tercera parte del total de visados expedidos (suponen a su vez el 37'3% de los residentes de Régimen General en esa misma fecha). Los visados expedidos a ciudadanos asiáticos constituyen un número y proporción menor en el conjunto, como corresponde a su menor peso en el total de la población extranjera sujeta a Régimen General residente en España (10'6%). El volumen de visados expedidos a ciudadanos de países europeos no pertenecientes a la U.E., no siendo importante, crece en estos años, igual que crecieron hasta 2006 los visados expedidos a nacionales de Rumania y Bulgaria, los dos países incorporados a la U.E en 2007.

Cuadros 2 y 3. Visados de Reagrupación Familiar expedidos por los consulados españoles, según continentes. Régimen General. Evolución 2005-2008*.

Cifras Absolutas

	2005	2006	2007	2008*	TOTAL
U.E. (14)	44	39	104	48	235
U.E. (10)	3	2	5	2	12
U.E. (2)	1.104	3.875	1.000	273	6.252
RESTO EUROPA	1.360	1.606	3.322	1.091	7.379
IBEROAMÉRICA	21.160	28.360	48.329	17.481	115.330
ÁFRICA	22.336	22.175	31.574	12.392	88.477
ASIA	7.074	7.616	12.929	7.301	34.920
OTROS PAÍSES (EEUU, Canadá, Oceanía)	13	49	44	11	117
TOTAL	53.094	63.722	97.307	38.599	252.722

* Hasta abril de 2008, inclusive.

Fuente: Ministerio de Asuntos exteriores y Cooperación. **Elaboración** propia, A.S.T.I..

Porcentajes verticales

	2005	2006	2007	2008*	TOTAL
U.E. (14)	0'1	0'1	0'1	0'1	0'1
U.E. (10)	0	0	0	0	0
U.E. (2)	2'1	6'1	1'0	0'7	2'5
RESTO EUROPA	2'6	2'5	3'4	2'9	2'9
IBEROAMÉRICA	39'8	44'5	49'7	45'3	45'6
ÁFRICA	42'1	34'8	32'5	32'1	35'0
ASIA	13'3	11'9	13'3	18'9	13'8
OTROS PAÍSES (EEUU, Canadá, Oceanía)	0	0'1	0	0	0'1
TOTAL	100'0	100'0	100'0	100'0	100'0

*Hasta abril de 2008 inclusive.

Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. **Elaboración** propia, A.S.T.I..

Por países, Marruecos figura con el volumen mayor de visados de reagrupación expedidos a lo largo de estos últimos años, con cifras que crecen de año en año (Cuadro 4); reúne el 30'3% del total de los visados del periodo. Colombia y Ecuador

figuran a continuación con valores que suponen la mitad de los de Marruecos. Le siguen China y Perú y, a distancia, República Dominicana.

Cuadro 4. Visados de Reagrupación Familiar expedidos en los Consulados españoles, según país. Régimen General. Países más destacados. Evolución 2005-2008.

	2005	2006	2007	2008*	TOTAL
MARRUECOS	19.415	19.404	27.516	10.334	76.669
COLOMBIA	6.792	9.810	15.397	5.764	37.763
ECUADOR	6.401	7.377	16.685	5.429	35.892
CHINA	4.176	4.775	8.328	5.630	22.909
PERÚ	4.551	5.808	8.190	2.625	21.174
R.DOMINICANA	2.515	3.413	4.552	2.141	12.621
UCRANIA	1.160	1.320	2.522	793	6.079
PAKISTÁN	1.914	1.216	1.688	586	5.404
RUMANÍA	919	3.213	946	268	5.346
SENEGAL	1.324	887	1.193	735	4.139
INDIA	536	837	2007	701	4.081
ARGELIA	750	985	1.443	486	3.664
CUBA	488	846	1.233	479	3.046
FILIPINAS	356	678	690	300	2.024
BOLIVIA	58	247	678	480	1.463
NIGERIA	213	272	387	229	1.101
RUSIA	174	217	502	173	1.066
ARGENTINA	117	313	432	98	960
BULGARIA	185	662	54	5	906
COSTA MARFIL	116	146	330	182	774
MAURITANIA	184	150	242	124	700
CHILE	81	162	225	83	551
BRASIL	25	80	216	120	441
GHANA	75	78	138	131	422
TURQUÍA	4	28	252	106	390
URUGUAY	43	97	184	40	364
CAMERÚN	88	65	112	89	354
GUINEA ECUAT.	84	74	58	22	238

* Hasta abril de 2008 inclusive.

Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. **Elaboración** propia A.S.T.I.

En definitiva, se trata de los países más representados en España, algunos de antigua presencia (Marruecos, Perú y República Dominicana); en el caso de los ciudadanos de Colombia y Ecuador, más recientes en España, muchos han regularizado su situación en el último proceso de Normalización y han accedido a permisos que, una vez renovados, les capacitan para solicitar la reagrupación de sus familias. Otras colonias nacionales con un número de componentes importante en el país son de ingreso aún más reciente y tienen una proporción baja de personas con permisos de residencia y, por tanto, menos posibilidades de acogerse a la reagrupación de derecho de sus familiares.

De cualquier manera, hay que tener en cuenta que la presencia de familiares de trabajadores extranjeros no se ciñe a los hijos nacidos en España y los cónyuges, ascendientes e hijos reagrupados de derecho, sino que un amplio número de familiares han ido siendo reagrupados de hecho a lo largo de estos años, sobre todo, nacionales de países a los que no se exige visado de entrada en España. Muchos menores han accedido a autorizaciones de residencia demostrando una permanencia en España superior a dos años, una vez que sus padres han accedido a la autorización inicial y sin necesidad de obtener un visado de reagrupación familiar en el país de origen.

II.3. Relación con el reagrupante y edad de los reagrupados

La información disponible para el análisis estadístico de algunos aspectos cualitativos de la reagrupación familiar en España es, por el momento, escasa y poco clara. La facilitada por el Centro de Proceso de Datos del Ministerio del Interior se refiere a número de residentes por reagrupación familiar del Régimen General, desagregados por parentesco, edad y sexo. El periodo de tiempo que cubren no está bien especificado, aunque en el caso del parentesco, los datos facilitados por este organismo parecen incluir únicamente desde enero hasta el 23 de mayo de 2008. Por tanto, deben valorarse como una pequeña muestra indicativa de la realidad (Cuadro 5).

Cuadro 5. Residentes por reagrupación familiar según sexo y relación con el reagrupante, 2008 (hasta el 23 de mayo).

	Hombre	Mujer	TOTAL (C.A.)	TOTAL (%)
Cónyuge	1.238	4.700	5.938	32'8
Hijo menor de edad/ incapacitado	6.064	5.340	11.404	63'1
Otros menores*	147	123	270	1'5
Ascendientes a cargo	142	309	451	2'5
Hijo mayor de edad a cargo	8	5	13	0'1
TOTAL	7.599	10.477	18.076	100'0

* Incluye a los menores cuyo representante legal es el reagrupante y los menores r. legal sin adopción.

Fuente: Ministerio del Interior. Centro de Proceso de Datos. Elaboración propia, A.S.T.I.

Casi dos tercios de los reagrupados son hijos menores del reagrupante y casi un tercio adicional, cónyuges. El peso de los ascendientes a cargo es aún pequeño. Entre los cónyuges, son mayoría las mujeres (79'2%) y entre los hijos es algo superior el número de varones (53'2%). Entre los ascendientes reagrupados también dominan las mujeres.

Llama la atención, en lo que se refiere a la edad de los reagrupados y según la muestra de los residentes por reagrupación familiar de 2008, la existencia de un cierto número de cónyuges (99 mujeres y 90 hombres) que tienen dieciséis años o menos; suponen el 3'2% de los cónyuges reagrupados. La edad más generalizada de los cónyuges es, sin embargo y como era de esperar, de entre diecinueve y cuarenta y cinco años: el 85%, de los que casi un tercio son mujeres de diecinueve a veinticinco años de edad. Entre los menores reagrupados, la mayoría tiene dieciséis años o menos (el 78'8%).

El peso de los hijos y la juventud de los cónyuges marcan el carácter joven de la reagrupación familiar de los extranjeros en España. En el Cuadro 6 figura la población reagrupada por sexo y grupos de edad. No consta en la estadística a qué periodo de tiempo se refieren los datos, que acumulan residentes por reagrupación familiar de años anteriores e incluyen los correspondientes a 2008 (hasta el 23 de mayo) expuestos en el cuadro anterior. El universo poblacional que contempla, sin embargo, hace que la información resulte más significativa.

Cuadro 6.- Edad de los reagrupados*

	Hombre	%	Mujer	%	TOTAL	%
De 0 a 16 años	31.974	58'8	27.386	33'5	59.360	43'7
De 17 a 18 años	6.118	11'2	5.357	6'6	11.475	8'4
De 19 a 25 años	5.257	9'7	15.782	19'3	21.039	15'5
De 26 a 45 años	8.019	14'8	27.023	33'1	35.042	25'8
De 46 a 65 años	2.157	4'0	4.719	5'8	6.876	5'0
Mayores de 65 años	796	1'5	1.359	1'7	2.157	1'6
TOTAL	54.321	100'0	81.616	100'0	135.939	100'0

* La fuente no consigna desde qué fecha se hace el recuento.

Fuente: Ministerio del Interior. Centro de Proceso de Datos. **Elaboración** propia, A.S.T.I.

El 60'0% de los residentes por reagrupación familiar son mujeres. Ello se debe, seguramente y como se ha visto antes, a que es más frecuente que el cónyuge reagrupado sea mujer. Un análisis más detenido de la inmigración extranjera en España podría relacionar el hecho con el importante peso de las mujeres viudas, separadas y divorciadas entre las inmigrantes, frente al peso muy superior de los casados entre los hombres, ya que el carácter de la inmigración en España no es tan marcadamente masculino. Con todo, lo más interesante es confirmar que los extranjeros reagrupados

son mayoritariamente menores y jóvenes: dos terceras partes de la población analizada tienen menos de veinticinco años de edad.

II.4. Conclusión

La dificultad de acceso a información estadística sobre autorizaciones de residencia por reagrupación familiar y solicitudes y concesiones de reagrupación familiar en las Delegaciones de Gobierno del territorio nacional imposibilita, por el momento, un análisis cuantitativo en profundidad de esta realidad.

A partir de los datos de que disponemos, sobre todo referidos a visados de reagrupación familiar expedidos en los consulados de España en el extranjero, se observa un crecimiento de los familiares reagrupados por extranjeros residentes en España en los últimos años, en buena medida como consecuencia del crecimiento del número de trabajadores de terceros países en situación regular en nuestro país.

Por origen, protagonizan la reagrupación familiar los nacionales de países de Latinoamérica, seguidos de los africanos. El mayor número de visados de reagrupación familiar expedidos corresponde a ciudadanos marroquíes, seguidos a distancia de colombianos y ecuatorianos; en definitiva, las colonias de inmigración económica más representadas en España.

Casi dos tercios de los reagrupados son hijos menores de trabajadores que residen en España y casi un tercio cónyuges. El peso de los ascendientes en la reagrupación familiar es, por el momento, pequeño.

A la vista de los datos, es previsible que continúe la tendencia de aumento de la reagrupación familiar en los próximos años.

III. ASPECTOS SOCIOLÓGICOS

III.1. La reagrupación familiar factor de integración

La reagrupación familiar es un factor que contribuye al equilibrio e integración social de los inmigrantes expresamente reconocido como tal tanto en el Derecho Internacional como en el Ordenamiento Jurídico español.

La familia es el medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños. En su seno, lugar y recurso de la cultura de la vida y principio de integración de valores, se forman y desarrollan los seres humanos para la sociedad. No garantizar plenamente a los inmigrantes este derecho a vivir en familia supondría favorecer y alentar un proceso de segmentación social que perjudicaría el bien común de la comunidad nacional y conllevaría la marginación del inmigrante, que difícilmente entraría en un proceso de integración y participación.

El derecho a la familia forma parte de la conciencia jurídica de la humanidad, de manera que todo acto que venga a perjudicar su ejercicio repugna al sentir general. La sociedad

española, por el nivel que ha alcanzado en el reconocimiento de los derechos humanos, no puede tolerar que ningún ser humano sea privado del derecho a fundar una familia y del derecho a vivir en familia, y reconoce también a los inmigrantes ese derecho. Un derecho humano fundamental, que basa en la dignidad misma de la persona, de manera que, si el hombre es privado de este derecho, deja de vivir como ser humano.

En consecuencia, el ordenamiento jurídico español ha de contemplar globalmente y mantener, de acuerdo con el ordenamiento de la UE e internacional suscrito por España, el derecho a la reagrupación familiar como se contiene en nuestra normativa legal.

En los últimos años se ha producido un notable incremento del número de inmigrantes que residen en España en virtud del derecho a la reagrupación familiar, con el consiguiente efecto positivo de su integración en la sociedad de acogida, favoreciendo la ampliación de sus redes sociales.

Por ello, si se llegara a dificultar al trabajador inmigrante la vida en familia, condicionando la autorización de reagrupación familiar para su cónyuge o para los hijos que ya van acceder a la edad laboral a criterios laborales, lingüísticos, o de otra índole; impidiendo la reagrupación de los ascendientes, porque pueden aumentar el gasto social; exigiendo que la reagrupación de los hijos menores tenga que realizarse necesariamente antes del comienzo del curso escolar, sin las garantías necesarias en la tramitación del expediente, sería una forma sutil de:

- ♦ Evitar que estos trabajadores se establezcan de forma permanente en el territorio nacional, forzando su retorno para poder vivir con su familia, y generar en el inmigrante la conciencia de trabajador provisional, que, además, es invitado a abandonar el país si se queda en paro. En tales condiciones, es imposible que crezca en él y los suyos la conciencia de pertenencia y de participación.
- ♦ Convertir en temporal el estatuto del trabajador inmigrante.
- ♦ Pretender una inmigración circular al servicio de la coyuntura económica. El inmigrante queda reducido a un instrumento a nuestro servicio.
- ♦ Reducir a una quimera, a mera ficción, todo proyecto de Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración social.
- ♦ Acentuar que causan mayores gastos en los servicios públicos, al tener una familia numerosa, ocultando un modo de participar del trabajador inmigrante absolutamente digno de estima, el que deriva de su inserción en el mercado laboral y su importante aportación al crecimiento de nuestro estado de bienestar, al Sistema Contributivo español y a la Seguridad Social y al Plan de Pensiones.
- ♦ Olvidar que sólo una inmigración familiar es capaz de crear una convivencia profundamente humana y una sociedad plenamente cohesionada y que la inmigración en España es un hecho estructural, no coyuntural, e ineludible debido a nuestra demografía.

La inserción laboral de los inmigrantes, por el contrario, tiene una especial relevancia e interés público y social, al revertir sus efectos positivos tanto en el propio trabajador y su familia como en el mercado de trabajo y en la sociedad en general. Para el trabajador, como factor de integración; para la familia, porque aumenta su capacidad para hacer frente a sus necesidades y ante eventuales situaciones de desempleo de otros miembros de la unidad familiar; para el mercado de trabajo, al incorporarse al mismo nuevos trabajadores y trabajadoras; para la sociedad, porque el reconocimiento del acceso al mercado laboral en estos supuestos es un elemento más de una política de integración basada en la igualdad de trato y de oportunidades.

Sin embargo, la contribución de los inmigrantes se hace invisible y cuando el paro ha empezado a afectar al conjunto de las clases populares, alcanzándoles también a ellos - y no en menor medida-, dejan de ser invisibles y les percibimos como un lastre. Con demasiada frecuencia, a la hora de afrontar los retos que se nos plantean en esta nueva sociedad urbana, plural, compleja y cambiante, olvidamos, (y de modo especial, en las situaciones de crisis), el impulso económico y, sobre todo, la aportación humana y cultural que ha supuesto para todos nosotros la presencia de la inmigración en España.

Para garantizar esa cohesión social y esa convivencia verdaderamente humana:

- ♦ La familia inmigrante, una vez reunida en España, debe ser informada por los Servicios Sociales de sus derechos y deberes: sobre documentación, escolarización, empadronamiento, funcionamiento de los servicios de salud y de los servicios sociales generales. Debe poder acceder a todos los recursos básicos existentes, a los cursos de formación y capacitación profesional, programas de empleo juvenil, de promoción de la mujer, y debe ser contemplada en todos los programas de vivienda y de mejoras que se lleven a cabo tanto en las Autonomías como en los Municipios.
- ♦ A los familiares reagrupados se les debe facilitar el acceso al mercado de trabajo, adoptando las medidas necesarias para facilitar el acceso al trabajo de los residentes reagrupados en edad laboral (o de los que acceden a la edad laboral después de unos años reagrupados), bien permitiendo el acceso directo al mercado de trabajo de los mismos o bien determinando que la previa solicitud tenga valor provisional en tanto se tramita la correspondiente autorización de trabajo. Dentro del propio marco normativo de la extranjería en España existen instrumentos que pueden ser utilizados para fundamentar fórmulas legales que hagan más fácil el acceso al mercado laboral de los inmigrantes por reagrupación familiar, (como se ha expuesto en apartados anteriores).

Deben poder conservar este estatuto independientemente sea cuál sea la evolución posterior de su situación familiar.

- ♦ A la hora de adoptar sanciones de expulsión de España, deben tomarse en consideración el quebranto que puede causar en el entorno familiar del extranjero que es objeto de tal medida y a él mismo, cuando toda su familia está establecida en España.

Desde una auténtica política de integración, cuyo fin explícito es promover el reconocimiento, la conciencia de pertenencia y la participación de los inmigrantes en la sociedad, habría que exigir que se subsanasen todas las dificultades procedimentales existentes en la presentación de la solicitud de reagrupación familiar, resolución del expediente y tramitación del visado, que prolongan innecesariamente el proceso.

Así mismo, sería de interés contar, por cada una de las Delegaciones del Gobierno y globalmente, con los datos sobre el número de las solicitudes presentadas, grado de parentesco, edad, países de origen y el correspondiente análisis, para prever las soluciones más adecuadas en una acción coordinada con las Autonomías que tienen las competencias, a las necesidades planteadas de acuerdo con el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración.

III.2. La integración de los reagrupados

III.2.1. Planificación y viabilidad de la reagrupación

La reagrupación familiar es un derecho de la persona inmigrada a vivir en familia. El ejercicio de este derecho dota de una mayor estabilidad social y emocional y, por tanto, es un factor importante favorecedor del proceso de integración del inmigrante.

El deseo de reagrupar a la familia está presente en la persona inmigrada desde el principio de su estancia en el país de acogida, porque el desarraigo familiar es, posiblemente, el más duro al que se enfrentan las personas que emigran, al tener que separarse de sus parejas, hijos, padres. El deseo de todos es volverse a reunir lo antes posible, se cumplan o no las condiciones documentales y sociales necesarias que permiten acceder a la reagrupación; ese deseo hace que, en ocasiones, prime la inmediatez del impulso o la necesidad de resolver una situación difícil, frente a la reflexión y la previsión de lo que va a suponer la llegada de los miembros de la familia reagrupados. Y es en estas ocasiones cuando se producen "reagrupaciones familiares de hecho", que más tarde provocan situaciones difíciles de resolver y que afectan al proceso integrador.

Cuando se realiza la reagrupación familiar de derecho, se atenúan las dificultades que el proceso de reagrupación conlleva en sí mismo y se favorece el proceso de integración de todos los miembros, tanto del reagrupante como de los reagrupados.

La reagrupación familiar se vive con unas expectativas emocionales muy altas, y es tanta la necesidad de reunirse con los familiares, que ver las ventajas de programarla resulta difícil.

La reagrupación familiar como factor de estabilidad, equilibrio y, por tanto, de integración no está exenta de dificultades y en la medida que se programa se facilita la solución, por eso, es importante la planificación de todos los aspectos relacionados con ella. Del resultado final de esta planificación va a depender en gran medida que se realice con éxito la llegada de los miembros reagrupados y la posterior integración en la sociedad de acogida de toda la familia incluido el solicitante, que también tendrá que

volver a adaptar su proyecto migratorio individual al familiar cuando, en ocasiones, está aún afrontándolo.

La planificación de la reagrupación se inicia en el momento en que el solicitante expresa su deseo de reagrupar a uno o varios miembros de su familia y cumple la condición legal necesaria para poder realizar la solicitud de autorización de residencia temporal a favor de los miembros de su familia que pretende reagrupar, encontrándose en posesión de la 1ª Renovación de su Autorización de Residencia (ver apartado Marco Jurídico) y se valoran las posibilidades de cumplimiento del resto de requisitos legales: medios de subsistencia suficientes, trabajo, y alojamiento adecuado, fundamentalmente, con el fin de definir la viabilidad de la reagrupación, ya que estas cuestiones van a suponer un gran cambio en la forma de vida del reagrupante.

La persona que reagrupa tiene que planificar necesariamente la economía familiar, para ver si dispone de medios de vida suficientes para hacer frente a los gastos que genera la reagrupación: viajes, vivienda, mantenimiento de la economía familiar. En ocasiones no suelen ser suficientes y el reagrupante se ve en la necesidad de conseguir más horas de trabajo para poder hacer frente.

Una vivienda adecuada es otro de los requisitos necesarios para poder reagrupar. Cuando es sólo un miembro del grupo familiar el que ha emigrado primero, normalmente vive en una vivienda compartida, incluso en una sola habitación, pero al reagrupar a otros miembros necesita una vivienda apropiada para todos los reagrupados y no siempre son asequibles a sus medios económicos, debido a los elevados precios del mercado inmobiliario en España. En ocasiones se puede convertir en un obstáculo importante.

Respecto a los requisitos de los miembros reagrupables, también es importante prever y resolver algunas cuestiones que más tarde se pueden convertir en un problema, es el caso de los hijos cuando reagrupa uno de los padres solo, y no existe sentencia judicial de guarda y custodia de los menores. Conseguirla una vez han llegado los menores a España es un trámite complicado y, sobre todo, se demora en el tiempo, por eso, no pocas veces se opta por solicitar a la otra parte autorización notarial paterna para la reagrupación, pero tarde o temprano, el documento judicial sigue siendo necesario para muchos trámites posteriores de los hijos y de las familias, sobre todo, para la solicitud de diferentes prestaciones como becas de libros, prestación familiar por hijo a cargo, vivienda pública, nacionalidad española.

Es destacable el hecho de que los extranjeros que llegaron documentados (contingentes, régimen general), reagrupan antes a sus familias que los extranjeros que llegaron sin documentar y se documentaron en España. Los primeros lo hacen en su primera renovación y suelen cumplir con los requisitos necesarios, lo que vuelve a constatar que la programación dentro del proceso migratorio influye satisfactoriamente, en la rapidez y calidad de la reagrupación y en el posterior proceso de integración.

Es en este proceso de planificación e iniciación de la reagrupación familiar donde contar con una información completa y veraz resulta fundamental; por ello, el reagrupante demanda información del procedimiento y sobre los requisitos que necesita cumplir: documentos que ha de reunir y cómo conseguirlos, pero, además también demanda apoyo en el seguimiento del itinerario, desde la planificación hasta la consecución del trámite, demandas que son atendidas por los diferentes agentes sociales que trabajan en inmigración.

III.2.2 Reestructuración familiar: roles, economía, costumbres, idioma

La reagrupación familiar, muchas veces, supone una reestructuración de los roles familiares tal como estaban establecidos, en mayor o menor medida. Son muchos los cambios que se suceden y en un período de tiempo muy corto. Cambian los roles para todos los miembros porque cambia la forma de estructuración familiar, la forma de economía familiar en función del miembro que reagrupa, también cambia quien la sostiene, cambian las costumbres, cambian la estructura del mercado laboral y no siempre es posible mantener las mismas funciones que los miembros de la familia habían mantenido según las diferentes costumbres de sus países; en ocasiones son muchas las diferencias culturales y muy diversas las maneras de actuar.

A menudo, es la mujer la que emprende el viaje hacia la emigración sola, dejando a su familia en el país de origen y cuando la reagrupa, normalmente es ella la que sigue sosteniendo la economía familiar, situación no siempre entendida por la otra parte. Los cónyuges llegan sin autorización de trabajo, rápidamente deben asumir tareas a las que no están acostumbrados, tareas domésticas, cuidado de los hijos y gestiones administrativas para que la otra parte siga trabajando. Cuando la madre del grupo familiar es la reagrupante, este cambio de rol del padre de familia necesita un tiempo de adaptación a la nueva situación, ya que el acceso laboral del reagrupado no es inmediato a la llegada.

Además la economía se debilita con la llegada de los miembros reagrupados debido a la carestía del país de acogida, antes, con los mismos recursos económicos, el reagrupante podía vivir aquí y enviaba a su país dinero suficiente para mantener las necesidades de la familia, una vez aquí ésta, no siempre llega para cubrir las mismas necesidades, a menudo los hijos reagrupados también tienen que cambiar sus roles de estudiantes únicamente para poder colaborar en la economía familiar, cuando la edad lo permite.

La familia reagrupada se acomoda en viviendas que, a veces, tiene que compartir con otras personas sean familiares o no y los hijos reagrupados tienen que asumir tareas distintas a las que realizaban en sus países: cuidado de hermanos pequeños que demandan la presencia y atención de unos padres que encuentran difícil compaginarla con los horarios laborales que están obligados a realizar.

Para los miembros reagrupados de países con otra lengua, el desconocimiento del idioma es un problema de adaptación añadido, esta dificultad se agrava en el caso de los adultos que deben adaptarse sin descuidar todas sus tareas y obligaciones diarias,

por lo que difícilmente disponen del tiempo y la dedicación necesarias que requiere el aprendizaje de un idioma nuevo, aunque es una cuestión apremiante para ellos.

III.2.3. Choque cultural: conflictos derivados de la reagrupación

La llegada del inmigrante al país de acogida supone un choque cultural importante. Rápidamente descubre que su forma de pensar y de hacer las cosas, son distintas de las que va descubriendo y también lo son muchas de las normas, valores y costumbres con los que ha vivido toda su vida, por tanto se produce confusión, conductas inadecuadas y por ende, conflicto personal y social.

Si se produce choque cultural en cada persona inmigrada, en el caso de algunos miembros se agrava debido a la edad y a la situación.

Los adolescentes reagrupados entre los 12 y los 18 años no se adaptan fácilmente a la sociedad receptora; se encuentran en una edad difícil, llena de cambios y conflictos que se agravan por el choque cultural propio de la emigración en el que están inmersos ellos y sus propios padres, que luchan por mantener a flote sus costumbres, sus referentes culturales y ven que a sus hijos les resulta más fácil adoptar las del país de acogida.

La diferencia de costumbres provoca conflictos entre los miembros de la familia. Se observa la exigencia de la parte reagrupada para que las necesidades derivadas de las nuevas situaciones que viven estén cubiertas, sobre todo es el caso de los hijos menores, y por parte del reagrupante, se observa la exigencia de que los miembros reagrupados asuman más deprisa de lo que pueden, la nueva situación y las nuevas costumbres, no sienten valorado el esfuerzo migratorio que han realizado, ni el esfuerzo laboral, afectivo y de desarraigo que han sufrido, porque ellos están en otro momento del proceso de integración y llevan más tiempo reconociendo las nuevas claves culturales e incorporando y adaptando sus conductas con nuevas respuestas.

También se produce choque cultural en la relación entre géneros. La mujer descubre relaciones de igualdad y derechos diferentes a los vividos y pretende que cambie su lugar dentro de la familia, bien porque ella llegó primero (es el primer miembro de núcleo familiar en emigrar) y a la otra parte le cuesta aceptar el cambio de papel o bien porque al llegar debe incorporarse a otro sistema de trabajo remunerado y empieza a ver la posibilidad de repartir tareas; la otra parte no siempre asume este cambio y surgen conflictos importantes de complicada solución.

Después de separaciones largas, a la familia, una vez reagrupada, le cuesta volver a entenderse en este nuevo contexto debido al choque cultural, y se producen un alto número de separaciones.

El choque cultural afecta a todos los ámbitos de la vida familiar, laboral y social de las familias inmigrantes, y en el caso de las reagrupaciones, hay que añadir el diferente ritmo de cada uno de los miembros, según el tiempo que lleve reagrupado, ya que en muchas ocasiones no se reagrupan todos los miembros de la familia a la vez. Cada persona realizará su particular proceso de integración que, a su vez, influirá en el

proceso de integración de toda la familia, intentando mantener el equilibrio entre las costumbres aprendidas y las propias de los países de origen.

III.2.4. La integración en los ámbitos de educación formal (menores y jóvenes)

La escuela supone un ámbito privilegiado de integración como proceso caracterizado por el conocer, reconocer y valorar. Responde a un derecho compartido independiente de otras características que diferencian a las personas. En España, de los 3 a los 16 años la matriculación es inmediata.

El hecho de que cada vez es más significativa la presencia de niños, adolescentes y jóvenes de origen extranjero en la escuela y los distintos estudios y análisis de sus procesos de integración a la misma, han puesto de relieve los aspectos de identidades y pertenencias fundamentales en estos procesos.

También es cada día más patente que para vivir una experiencia escolar gratificante y enriquecedora, la escuela no se puede considerar como un sistema independiente sino, al contrario, en estrecha relación con otros ámbitos de socialización: la familia, los amigos, el contexto cercano, los medios de comunicación social etc.

De hecho, cada vez hay más acuerdos en señalar las interrelaciones entre las distintas dimensiones de la integración escolar:

- ♦ Dimensión cognitivo-cultural:
 - ✓ Idioma
 - ✓ Valores
 - ✓ Creencias religiosas
 - ✓ Estilos de vida
- ♦ Dimensión Identitaria:
 - ✓ Percepción subjetiva de pertenencia
 - ✓ Identificación con el contexto escolar y social

Y en todas ellas el contexto familiar juega un papel de primer orden.

En los ámbitos de educación formal coinciden chicos y chicas que han vivido el proceso migratorio de sus padres en distintas circunstancias.

- ♦ Los que se quedaron en sus países de origen hasta que se realizó la reagrupación familiar
- ♦ Los que llegaron con sus padres (o uno de ellos) y han vivido juntos las primeras etapas del proceso.
- ♦ Los que han nacido en España, no son inmigrantes, pero tienen una serie de elementos culturales y étnicos que les van a marcar en sus procesos de identidad y pertenencias.

En todos estos casos (y cada historia migratoria es distinta) el cómo y cuándo se ha realizado la reagrupación familiar influye en gran medida sobre las distintas dimensiones que facilitan o dificultan la integración escolar, ya que las familias, en su diversidad de modalidades, suponen un espacio de relación interindividual y las características de esas relaciones interpersonales son el factor clave del desarrollo del niño y la niña en la familia.

Las experiencias de rupturas, desarraigo, duelo, etc. que todo proceso migratorio conlleva repercuten de manera significativa, como no podía ser menos, en el clima familiar y, en consecuencia, en los niños y niñas que forman parte de la familia.

Además, el sistema escolar en cada contexto supone un conjunto de reglas y códigos implícitos (tipos de relaciones, expectativas mutuas,...) y explícitos (currículo, normativas...) condicionados por el contexto cultural, económico y social en el que dicho sistema está inmerso.

De aquí que en el proceso migratorio de los niños y jóvenes la incorporación a la “nueva escuela” es un aspecto especialmente significativo de su experiencia migratoria que, a su vez, influye sobremanera en los otros ámbitos de socialización: familia, amigos, etc.

En este sentido cabe señalar:

- ♦ Es más conveniente la incorporación a la nueva escuela en edades tempranas, tanto por lo que respecta al aprendizaje de la lengua (cuando es necesario), como en lo que se refiere a la incorporación activa en la dinámica de aprendizaje y relaciones escolares.
- ♦ Ya en la etapa del inicio de la preadolescencia (a partir de 10 años) se observan muchas dificultades para la integración, debido al desconocimiento de los códigos propios de esta escuela (relaciones, ritmo, disciplina, evaluación...) así como a las diferencias curriculares, en muchos casos difíciles de superar en el sistema hoy vigente de incorporación al aula asignada.
- ♦ Además, la integración en el ámbito de los compañeros desconocidos, unido al duelo de ruptura que están viviendo estos menores es otro aspecto de dificultad.
- ♦ Tanto para quienes llegan por reagrupación familiar como desde la dinámica escolar, es deseable que se prioricen las reagrupaciones en los meses de julio y agosto con el fin de que se incorporen a principio de curso. En ningún caso priorizar en estas fechas significa negar el derecho a realizar la reagrupación familiar en cualquier momento del año. Significa agilizar los trámites necesarios para que sea posible su realización antes del comienzo del curso escolar en España.
- ♦ La incorporación a principio de curso favorecería en gran medida la escolarización de estos alumnos en centros próximos a sus domicilios, aspecto importante, ya que contribuye (o dificulta en caso contrario) las relaciones entre compañeros y familias fuera del centro.

- ♦ En los procesos de integración escolar de los menores y jóvenes también tiene gran influencia la incorporación de las familias a la escuela. Las AMPAS podrían ser un cauce privilegiado para que las familias reagrupadas conozcan y participen del contexto escolar de sus hijos y les puedan acompañar en este proceso de cambio.

La encuesta realizada en 2003 por encargo del Defensor del pueblo (IDP, 2003) mostraban unos padres inmigrantes mucho más preparados, motivados y con expectativas mayores de lo que se suponía sobre la educación de sus hijos.

Ya que el proceso de integración escolar se vive en la interacción de la familia, en el marco de su experiencia diaria y de su proyecto familiar de vida, el conocimiento de los procesos de escolarización no pueden reducirse a la actuación en el aula, sino que es inseparable del análisis de la trama de proyectos, expectativas y frustraciones que se viven en el seno de la vida de una familia inmigrante.

No es difícil saber que la forma en la que se haya producido la separación y la reagrupación familiar influye no sólo en la configuración efectiva del hogar, sino también en su clima emocional y en la estructura de pensamientos y deseos.

Con el movimiento migratorio y sus desajustes, no sólo la vida familiar y la estructura del hogar se reconfigura, también lo hace la identidad de sus miembros, la forma de sentir viejas y nuevas pertenencias y de compararse con los de otros sitios. De aquí la importancia de facilitar los medios y recursos básicos para que no tengan que soportar situaciones de precariedad e inestabilidad destructivas.

Es muy probable que en muchos casos sea más el tipo y la situación de la familia que la etnicidad lo que permite entender los mecanismos facilitadores y problematizadores de la integración escolar.

Por ello las políticas que acompañan los procesos de reagrupación familiar son, en gran medida, condicionantes de la experiencia escolar de los menores de origen extranjero o, dicho de otra forma, ponen en juego la oportunidad de que muchos de estos menores puedan vivir su derecho a la educación a través de los distintos ámbitos de educación formal de que disponen como un aprendizaje significativo, válido e imprescindible.

III.2.5. La integración en el contexto social y vecinal

En los procesos migratorios se ve con más claridad que en otros lugares la importancia de las redes sociales como instrumentos de subsistencia y de reafirmación de identidades.

De aquí la importancia de favorecer lugares de encuentro, espacios para compartir intereses y preocupaciones comunes en el contexto vecinal en el que se ubiquen las familias reagrupadas.

Entre los múltiples espacios de encuentro (o de desencuentros, tensiones y conflictos) destacamos:

- ♦ El vecindario

- ♦ Los comercios
- ♦ Plazas y parques
- ♦ Acceso a los servicios públicos y recursos de la zona.

Con demasiada frecuencia, los inmigrantes llegan a barrios con altos niveles de deterioro socioeconómico y situaciones de precariedad laboral. En estos contextos los sentimientos de miedo y rivalidad pueden surgir fácilmente.

En el extremo, para la población residente, los que llegan son sentidos como rivales para acceder a los escasos recursos (sociales, educativos, sanitarios, de ocio...) y la población inmigrante se siente impulsada a buscar relaciones de ayuda y colaboración con “los iguales” generando el círculo del desconocimiento y los temores mutuos.

En el fondo falta, y entendemos que esto es en gran medida responsabilidad de las distintas Administraciones Públicas, tener en cuenta que son vecinos, ciudadanos con iguales derechos y deberes. Si hay un aumento de la población, caso bastante frecuente en los barrios a los que nos referimos, es urgente adecuar los recursos públicos a ese aumento, evitando todo lo que pueda contribuir a culpabilizar a los que han llegado de su escasez y/o deficiencia.

La adecuación o no de estos dispositivos para acoger a una nueva población que llega determinará, en gran medida, si la convivencia impuesta se puede transformar en convivencia construida. Sólo así será posible propiciar la elaboración de significados y objetivos compartidos entre la población autóctona que permanece y la de origen extranjero que llega. Es decir, avanzar en el conocimiento, reconocimiento y valoración entre las personas que comparten un mismo espacio, vecinos, y hacer posible la vivencia de una ciudadanía intercultural.

III.2.6. El acceso a la formación laboral

En España el acceso a la formación laboral se establece a partir de los 16 años. Existe una variadísima gama de propuestas formativas tanto en el ámbito de la educación formal como en la de la educación no formal.

Al no estar considerada como Formación Obligatoria en la legislación vigente, sólo pueden acceder a ella los jóvenes y adultos en situación regular.

Con frecuencia en el desarrollo de las prácticas laborales (que forman parte del currículo de formación) quienes no tienen permiso de trabajo encuentran dificultades para realizarlas, ya que las empresas exigen un seguro laboral durante su realización.

III.2.7. El acceso al mercado de trabajo

No es despreciable el número de familiares reagrupados que están en edad laboral (cónyuges e hijos mayores de 16 años) y que desean o necesitan acceder al mercado de trabajo.

Sabido es que el trabajo es un factor integrador de primer orden. En el caso de las familias inmigrantes, abocadas muchas veces a incrementar su renta familiar, el trabajo del cónyuge o de los hijos mayores se convierte en una necesidad. Especialmente relevante es la situación de los jóvenes extranjeros reagrupados cuando su llegada a España tiene lugar en edades avanzadas y se produce el fracaso escolar, lo cual sucede, por desgracia, frecuentemente. Se conforma así una juventud desmotivada, que pasa la mayor parte de su tiempo en la calle, porque ni están en edad de escolarización obligatoria, ni quieren continuar estudiando.

No obstante lo anterior, hay que tener en cuenta que a los familiares reagrupados se les concede una autorización de residencia que no lleva aparejada una autorización para trabajar.

Así, nos encontramos, por tanto, con extranjeros en edad laboral que quieren acceder al mercado de trabajo y que, sin embargo, se ven muy limitados para ello, pues la ley les exige pasar por un proceso que en numerosas ocasiones actúa como desincentivador de la contratación: Efectivamente, cuando las personas a las que estamos haciendo referencia acuden a ofrecer su trabajo a un empleador o empresario, no pueden ser contratadas de forma inmediata, ni siquiera en breve, ya que no cuentan con la preceptiva autorización para trabajar, debiéndose iniciar un procedimiento que implica la presentación de una solicitud y la tramitación de un expediente administrativo que muchas veces se dilata en el tiempo.

Sólo cuando la autoridad competente ha resuelto la concesión es posible iniciar la relación laboral y solicitar la afiliación y/o el alta en Seguridad Social del trabajador. La incomodidad que supone el trámite (que incluye la presencia personal y el acceso del empleador/empresario al registro del órgano administrativo competente) y la falta de inmediatez en la prestación del trabajo desincentivan en muchas ocasiones la contratación de estas personas, habida cuenta de las características de este mercado.

La consecuencia de todo ello es que estos titulares de autorización de residencia por reagrupación familiar no pueden trabajar, aun queriendo, porque el empleador/empresario, al ver su documentación, llega a la conclusión de que no puede incorporarlos de forma inmediata al puesto de trabajo, rehusando realizar los trámites necesarios a tal efecto.

III.3. Conclusiones

Las consideraciones anteriores nos llevan a sintetizar las siguientes conclusiones:

- ♦ Con la reagrupación familiar se favorece el equilibrio y la estabilidad emocional y social de la vida del inmigrante. Se facilita avanzar en los procesos de integración de todos los miembros del núcleo familiar.
- ♦ La familia inmigrante, una vez reunida en España, debe ser informada por los Servicios Sociales de sus derechos y deberes: sobre documentación, escolarización, empadronamiento, funcionamiento de los servicios de salud y de los servicios

sociales generales. Esta información es necesaria para facilitar el acceso a los recursos sociales y culturales existentes de las distintas administraciones.

- ♦ La dificultad de los familiares reagrupados, en edad laboral, para acceder al mercado de trabajo es una barrera grave para su integración social en España.
- ♦ A la hora de adoptar sanciones de expulsión de España, debe tomarse en consideración el quebranto que puede causar, tanto en el entorno familiar del extranjero que es objeto de tal medida, como a él mismo, cuando toda su familia está establecida en España.
- ♦ Las políticas que acompañan los procesos de reagrupación familiar son, en gran medida, condicionantes de la experiencia escolar de los menores de origen extranjero.
- ♦ La adecuación de los dispositivos (sociales, educativos, de salud, del hábitat, etc.) al aumento de población es imprescindible para posibilitar la integración de las personas y las familias que acceden a la reagrupación familiar.
- ♦ Cuando se realiza la reagrupación familiar de derecho planificada se atenúan las dificultades que conlleva el proceso y se potencian los efectos integradores del mismo.

IV. RECOMENDACIONES

Es fundamental garantizar plenamente el ejercicio del derecho a la reagrupación familiar del inmigrante. De la regulación española del derecho a la reagrupación familiar puede predicarse, en términos generales, que responde a la finalidad de protección a la familia y respeto a la vida familiar consagrados en los instrumentos del Derecho Internacional suscritos por España. El procedimiento establecido es garantista y posibilita el ejercicio del derecho a la reagrupación familiar. Por tanto, no es conveniente introducir cambios sustanciales en esta normativa.

A partir del análisis que se ha presentado, se pueden hacer las siguientes recomendaciones:

IV.1. Desde el punto de vista legal:

- 1^a Desarrollar, mediante orden ministerial, las cuestiones referidas a la acreditación del requisito de disponer de recursos económicos suficientes para poder reagrupar y qué debe entenderse por medios de vida suficientes para acreditar que los ascendientes están a cargo del reagrupante.
- 2^a Dictar instrucciones por parte de los órganos directivos para la correcta interpretación de la norma, en evitación de la dispersión de la práctica administrativa entre las distintas provincias y de la inseguridad jurídica.

- 3ª. Dotar suficientemente a los órganos administrativos que intervienen en el procedimiento para que gestionen de forma ágil y eficaz la reagrupación familiar.
- 4ª. Incluir dentro del ámbito de aplicación de la normativa comunitaria a los ascendientes de español, realizando las reformas normativas oportunas a tal efecto.
- 5ª. Elaborar los parámetros administrativos de lo que ha de entenderse por 'vivienda adecuada' y 'condiciones de habitabilidad', para dar homogeneidad a los informes sobre vivienda, y dotarlos de un carácter social mas que técnico.

IV.2. Para el análisis de la realidad

- 6ª. Disponer de información estadística pormenorizada sobre autorizaciones de residencia por reagrupación familiar y sobre solicitudes y concesiones en este procedimiento en las Delegaciones del Gobierno del territorio nacional. Es necesario que esta información sea accesible.

IV.3. Desde el ámbito de la integración social:

- 7ª Facilitar el proceso de reagrupación familiar de manera planificada por parte de las Administraciones competentes en la materia y de los agentes sociales necesarios.
- 8ª Implementar y/o adaptar los diferentes recursos: sanitarios, educativos, sociales, culturales, urbanísticos, de ocio... al aumento de población que supone la reagrupación familiar.
- 9ª Estimular la reagrupación familiar de los hijos en edades tempranas.
- 10ª Agilizar la tramitación de los informes de vivienda precisos para la reagrupación familiar, por parte de las Administraciones locales.
- 11ª Facilitar el acceso al mercado de trabajo de los familiares reagrupados en edad laboral, mediante la adopción de medidas recogidas en la propuesta aprobada por el Foro de fecha 12 de febrero de 2008.
12. Se recomienda que la LOEx y el RELOEx incluya como familiares reagrupables a las parejas de hecho, en consonancia con la Conclusión contenida en el primer párrafo del apartado 1.4 de esta monografía.

EMPLEO

*Ponente: Ana M^ª Corral Juan
Unión General de Trabajadores (UGT)*

I. INTRODUCCION

El pasado año, dedicamos el apartado de empleo del informe sobre integración social del Foro, a establecer un diagnóstico sobre la situación en el mercado laboral de la población trabajadora de origen o nacionalidad no comunitaria. Señalábamos entonces que hay una serie de circunstancias que pueden explicar su posición en el mercado de trabajo. La normativa en materia de extranjería y la regulación de flujos migratorios vinculados al empleo, las diferencias entre las competencias profesionales y titulaciones adquiridas en origen y las requeridas para el desempeño laboral en España, la dificultad de acudir a la protección social como sustitutiva de las rentas del trabajo y la situación y evolución económica española, son elementos que han de tenerse en consideración.

En este informe, además del seguimiento a los posibles cambios, vamos a centrarnos en la actual situación económica y laboral en España y sus consecuencias en la población trabajadora de origen o nacionalidad no comunitaria. Una situación que además de en las cifras de trabajadores desempleados, tiene repercusiones en la regulación de los flujos migratorios laborales y vuelve más evidentes los efectos entre la población trabajadora no comunitaria de la falta de correspondencia y/o reconocimiento de competencias profesionales y titulaciones adquiridas en los países de origen. En estas condiciones, resulta más difícil la movilidad funcional de una población de la que solo una parte puede acudir a la protección social en caso de pérdida del empleo.

II. SITUACION ACTUAL DEL EMPLEO

El elemento mas visible del cambio de situación económica en España es la crisis del sector de la construcción, sector en el que se había basado buena parte del crecimiento económico de años anteriores. Sin embargo, ni un cambio de ciclo se produce de manera repentina, ni el nivel de desempleo actual afecta exclusivamente a una actividad. Los datos del año 2007, reflejaban un progresivo crecimiento del paro registrado, especialmente entre la población trabajadora extranjera, que se dejaba sentir no solo en la construcción sino también en otras actividades, especialmente en aquellas que utilizan mano de obra de manera intensiva.

II.1 población extranjera en España

Entre junio de 2006 y junio de 2007, se contabilizaron 732.044 residentes extranjeros mas en España, el 55% de ellos, en régimen comunitario. Esta tendencia, de un mayor crecimiento de la población extranjera bajo el régimen comunitario, continua en el periodo 2007-2008 con el descenso de la población incluida en el régimen general (-4'38%) y un incremento espectacular de la población de régimen comunitario (57'94%).

Sin duda la incorporación al régimen comunitario de la totalidad de la población de nacionalidad búlgara y rumana, explican parte de esta tendencia. Pero igualmente, y aunque no ahondaremos en ellas por no ser materia de este informe, podemos encontrar

otras razones que son igualmente importantes a la hora de analizar la relación entre la población de nacionalidad u origen no comunitario y el mercado de trabajo.

Variación interanual de extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia. Selección de variables

Junio 2007-junio 2008

	TOTAL	Régimen General	Régimen Comunitario
TOTAL	632.738	-99.686	732.425
Africa	10'10%	9'97%	12'6%
Marruecos	11'46%	11'57%	8'96%
Iberoamerica	5'42%	3'25%	15'78%
Colombia	4'02%	2'71%	10'47%
Ecuador	-2'33%	-4'05%	41'23%
Asia	16'70%	17'09%	10'54%
China	19'25%	19'46%	8'59%

Fuente: Extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor. Informes de fecha 30 de junio de 2007 y 30 de junio de 2008. Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI).

En esta selección de las variaciones interanuales de residentes pertenecientes a algunas de las nacionalidades más significativas, llama la atención que el incremento de quienes están sometidos al régimen comunitario es superior en algunas nacionalidades, al correspondiente a la población de la misma nacionalidad que está bajo el régimen general, especialmente en el caso de los nacionales de países iberoamericanos. Este dato, mucho más acusado que en el periodo 2006-2007,¹ podemos relacionarlo con los obtenidos de los empadronados nacidos en el extranjero, pero con nacionalidad española. Si en el año 2006 los ciudadanos españoles nacidos en el extranjero suponían el 1'9% del total de la población, el porcentaje se elevaba, a 1 de enero del año 2008, al 2'23% según el avance del Padrón del Instituto Nacional de Estadística. Un dato de indudable interés, y uno de los elementos que contribuye a explicar el incremento de ciudadanos de nacionalidad no comunitaria que se rigen por el régimen comunitario, puesto que el acceso a la nacionalidad española, implica la aplicación del régimen comunitario para los familiares. En el mismo sentido, podemos encontrar en el acceso a la nacionalidad, o bien en la pérdida de autorizaciones, las razones de la disminución con respecto al pasado año del número de primeras y segundas renovaciones de autorizaciones de residencia.

¹ La variación interanual junio 2006-junio 2007 fue, por ejemplo, de un incremento del 19% en régimen general y 15% en régimen comunitario en el caso de África; 19% en régimen general y 16% en régimen comunitario para Ibero América y 16% y 37% respectivamente en el caso de Ecuador. Datos extraídos de los informes de "Extranjeros con tarjeta o autorización de residencia en vigor" del OPI.

Régimen General: tipos de autorización vigentes en la fecha señalada

	TOTAL	INICIAL	1ª Renovación	2ª renovación	Permanente	Otros
03/2007	2.207.123 100%	257.995 11'69%	897.043 40'64%	324.515 14'70%	700.772 31'75%	26.798 1'21%
03/2008	2.230.180 100%	304.004 13'63%	744.468 33'38%	287.067 12'87%	856.423 38'40%	38.218 1'71%

Fuente: Elaboración propia a partir de Informe trimestral del Observatorio permanente de la Inmigración. Ministerio de Trabajo e Inmigración

Todo esto configura un cambio en la tendencia de los últimos años que podemos resumir señalando que entre septiembre de 2005 (cuando la población extranjera sometida a régimen general constituía el 70% del total de residentes regulares en España) y junio de 2008, se han incrementado en un 164% los residentes bajo régimen comunitario y en un 17'97% los encuadrados en el régimen general. Cierto es que todos estos datos no pueden sustraerse de los efectos de hechos relativamente extraordinarios que han tenido lugar en estos años: proceso de normalización del 2005, ampliaciones de la Unión Europea y periodos transitorios con limitación a la libre circulación de trabajadores. Pero, incluso teniéndolos en cuenta, es lógico que el carácter de permanencia de la inmigración que recibe este país, comience a producir cambios en la tendencia de décadas anteriores.

II.2. Población extranjera en el mercado de trabajo

Los datos anteriores tienen su lógico reflejo en el mercado de trabajo. Sin embargo, es preciso señalar la falta de concordancia entre las estadísticas de residentes y las de afiliación a la seguridad social. En estas últimas se contabilizan, como afiliados de la Unión Europea, a la población rumana y búlgara desde el mismo momento de la adhesión a la UE (enero 2007), con independencia de que a efectos administrativos se encuadren en el régimen general o en el comunitario. Si nos retrotraemos a diciembre de 2006, cuando aun se consideraba a ciudadanos y búlgaros como afiliados de países no pertenecientes a la UE, los afiliados de la Unión Europea (UE) suponían el 1'85% del total de afiliados, frente a un 7'79% que representaban los nacionales de países no comunitarios. En junio de 2008, los afiliados de países de la UE y los nacionales de países no comunitarios suponen, respectivamente, un 3'74% y un 7'24% del total de afiliados.

Si bien esta circunstancia impide que podamos relacionar los datos de afiliación con los anteriormente expuestos de variación en las cifras de residentes de régimen comunitario y régimen general, nos permiten extraer otras conclusiones aplicables a la población de origen o nacionalidad extranjera y que también tienen relación con la actual coyuntura económica y laboral.

Seguridad Social: porcentaje de participación de la población extranjera (excepto Régimen del Mar y Régimen del carbón)

AFILIADOS/AS UE TOTAL	Regimen General	R.E. Autónomos	R.E. Agrario	R.E. Empleados de Hogar
2/2007 3'14%	2'93%	3'07%	4'38%	10'65%
6/2008 3'74%	3'35%	4'27%	7'74%	8'19%

AFILIADOS/AS NO UE TOTAL	Regimen General	R.E. Autónomos	R.E. Agrario	R.E. Empleados de Hogar
2/2007 6'77%	6'55%	2'52%	11'11%	48%
6/2008 7'24%	7'04%	2'71%	15'76%	50'42%

Fuente: Elaboración propia a partir de "Afiliación media de extranjeros a la Seguridad Social" y "Afiliados ocupados a la Seguridad Social", del Ministerio de Trabajo e Inmigración

Sin perjuicio de que la participación de los extranjeros en el régimen general de la Seguridad Social, sigue incrementándose, la situación económica y laboral actual ha producido un decremento de la afiliación en las secciones de actividad de construcción y hostelería incluidas en el régimen general² y, sin perjuicio de análisis mas detallados, una vuelta de los extranjeros a los Regímenes Especiales, tendencia mas clara en el caso de los nacionales no comunitarios y los regímenes agrario y de empleados de hogar.

En el año 2007 se contabilizan un total de 3.957.324 de contratos a población extranjera (21% de la contratación total), 1.216.690 de ellos a mujeres. Sin embargo es preciso señalar la falta de concordancia en las cifras ofrecidas en diferentes informes.

Contratación a población extranjera 2007

TOTAL CONTRATOS POBLACION EXTRANJERA	3.957.393	MUJERES	HOMBRES
Nacionales UE	1.043.148	409.173	633.975
Nacionales no UE	2.914.245	1.042.091	1.872.154

Fuente: "Mercado de trabajo de los extranjeros en España". Observatorio Ocupacional. SPEE

² "Afiliados ocupados a la seguridad social. Junio 2008": Construcción -2'99%; hostelería -1'69%. Entre julio de 2007 y junio de 2008 perdida de 14% de afiliados en sección de construcción.

Las ocupaciones que mayor número de contratos aglutinan en el año 2007, son también un indicador de la nueva situación económica y laboral que afecta al conjunto de los trabajadores y trabajadoras. Aunque se siguen manteniendo diferencias en las ocupaciones en las que son contratados extranjeros y españoles, el mayor número de contratos realizados en España, con independencia de la nacionalidad, corresponde a ocupaciones del grupo 9, trabajadores no cualificados. En el caso de las mujeres no hay variación alguna, con independencia de la nacionalidad d de las trabajadoras, en la primera ocupación por número de contratos: Personal de limpieza. El peso de las cinco primeras ocupaciones en número de contratos, supone el 55% del total de la contratación de hombres extranjeros y el 65% del total de contratos realizados a mujeres inmigrantes, mientras que, si tomamos el total de contratos realizados en España a hombres y mujeres en el año 2007, los correspondientes a las cinco primeras ocupaciones solo suponen el 40% del total.

Cinco primeras ocupaciones con mayor número de contratos en 2007, por sexo

TOTAL HOMBRES	EXT. UE HOMBRES	EXT. NO UE HOMBRES	TOTAL MUJERES	EXT.UE MUJERES	EXT. NO UE MUJERES
Albañiles y mamposteros	Albañiles y mamposteros	Peones Agrícolas	Personal de limpieza	Personal de limpieza	Personal de limpieza
Peones, industria	Peones Construcción	Albañiles y mamposteros	Dependientes exhibidores	Camareros Bármanes	Camareros bármanes
Peones agrícolas	Peones agrícolas	Peones construcción	Camareros bármanes	Peones agrícolas	Peones industria
Peones transporte	Peones industria	Peones industria	Peones agrícolas	Peones Industria	Peones agrícolas
Peones construcción	Camareros, bármanes	Peones transporte	Peones industria	Dependientes Exhibidores	Dependientes y exhibidores

Fuente: Elaboración propia a partir de “Informe sobre el mercado de trabajo 2008” e “Informe sobre el mercado de trabajo de los extranjeros 2008” del Observatorio Ocupacional del Servicio Público de Empleo Estatal.

Otra variable a tener en cuenta, pese a la aparente uniformidad en la contratación, es la relación de ocupaciones en las que la presencia de población extranjera es mas relevante³: peones agropecuarios (66´41%), peones de la construcción (40´52%), otros trabajadores diversos del acabado de construcciones (39´46%), otros trabajadores de las obras estructurales de construcción (38´50%), lavaderos, planchadores y asimilados (38´45). Un predominio, por tanto, de la contratación de trabajadores extranjeros en ocupaciones ligadas al sector de la construcción.

Respecto al nivel de formación, es preciso tener en cuenta tanto que el mayor número de contratos en este país en el año 2007 se realizan en ocupaciones que no requieren

³ Porcentajes: Tasa de contratación de extranjeros respecto al total de contratación.

calificación, como el peso que estas tienen en el total de la contratación de trabajadores extranjeros. Sin embargo, es de interés la posición de las mujeres extranjeras, más cercana a la del total de mujeres en el caso de los estudios secundarios y postsecundarios y superando a los hombres extranjeros en estas últimas variables. Similares porcentajes presenta el nivel formativo de la población extranjera demandante de empleo.

En relación a la participación de los extranjeros en la formación para el empleo, los datos del año 2007 señalan que de los 230.408 alumnos formados con evaluación positiva en el año 2006, un 8'06% eran extranjeros. Su porcentaje de inserción laboral, 74'64% (entre la finalización del curso y diciembre de 2007) es superior al total, 71'56%. Pero también es superior el porcentaje de alumnos extranjeros que abandona la formación, bien por colocación, bien por otra causa (30% frente a un 22% de abandono en el total de alumnos).

Nivel formativo de los trabajadores contratados por sexo 2007

	TOTAL HOMBRES	HOMBRES EXTRANJEROS	TOTAL MUJERES	MUJERES EXTRANJERAS
TOTAL CONTRATOS	10.058.941	1.045.804	8.567.863	606.763
Analfabetos (sin estudios)	14'41%	29'41%	9'18%	22'81%
Estudios primarios	1'35%	10'86%	1'34%	9'66%
Estudios secundarios	75%	56'25%	71'9%	60'93%
Estudios postsecundarios	9'38%	3'46%	17'49%	6'5%

Fuente: Elaboración propia a partir de "Avance anuario del mercado de trabajo 2007" Ministerio de Trabajo e Inmigración. "Informe del mercado de trabajo 2008" Observatorio Ocupacional del Servicio Público de Empleo Estatal.

Otras características del trabajo de los extranjeros en España son la temporalidad y la movilidad geográfica. La tasa de movilidad más alta corresponde, en el total de la población trabajadora, a los trabajadores sin estudios (19%) y a los licenciados universitarios (15'9%). Sin embargo, el mayor número de contratos que conllevan desplazamiento interprovincial, lo encontramos en las ocupaciones de peones agrícolas, albañiles, peones de industria manufacturera y dependientes de comercio. En el caso de los trabajadores extranjeros, las cuatro primeras ocupaciones en volumen de contratos que conllevan movilidad geográfica son las de peones agrícolas, albañiles, peones de la construcción y peones de la industria manufacturera.

Por lo que respecta a la temporalidad, desciende el porcentaje de la contratación indefinida sobre la contratación total en el primer semestre de 2008 con respecto a los datos que incluimos en el Informe sobre la Integración Social 2007. El descenso es más

acusado en el total (13'5% a 11'9%), y menor en el caso de los trabajadores comunitarios (13'86% a 13'66%), y no comunitarios (11'37% a 11'20%). De los datos disponibles, no desagregados por nacionalidad, entre enero y julio de 2008 se han suscrito más de 10 millones de contratos, bajando el porcentaje de indefinidos al 7'20%.

Sobre los contratos registrados por Empresas de Trabajo Temporal en el año 2007, y que supusieron el 14'75% del total de la contratación, los realizados a trabajadores extranjeros suponen el 27'31% de todos los contratos registrados por ETTs, y el 18% del total de la contratación a extranjeros. Un incremento sustancial (de casi 10 puntos con respecto a los datos registrados en el año 2005) de la vinculación de trabajadores extranjeros con las ETTs. Los contratos registrados a hombres por ETTs constituyen el 15'05% del total de la contratación de este sexo, elevándose al 17'24% en el caso de los hombres extranjeros, frente a unos porcentajes del 14'04% en contratación de mujeres y del 21% de mujeres extranjeras⁴.

Temporalidad y movilidad

Enero-julio 2008	Total contratos 10.184.701	Contratos a extranjeros comunitarios 614.392	Contratos a extranjeros no comunitarios 1.648.157
Indefinidos	1.219.127 11'9% del total	83.925 13'66%	184.593 11'20%
Temporales	8.965.574	530.467	1.463.564
Movilidad en la contratación	TOTAL	Espanoles	Extranjeros
interprovincial	12'3	11	17'3
interautonómica	8'1	6'6	13'6

Fuente: "Datos básicos de Movilidad de los trabajadores 2007" Observatorio ocupacional del Servicio Publico de Empleo Estatal. "Datos de contratación" Servicio Publico de Empleo Estatal.

El nivel de satisfacción en el trabajo constituye uno de los indicadores para detectar situaciones de empleo inadecuado, aunque como señala la Organización Internacional del Trabajo, los conceptos estadísticos para valorar estas situaciones aun no han sido desarrollados suficientemente. Sin embargo si pueden ser de utilidad para añadir otra característica al empleo de los extranjeros en España.

⁴ Elaboración a partir de: "Síntesis del mercado de trabajo 2007". SPEE. "Informe del mercado de trabajo de los extranjeros.2008" SPEE. Avance Anuario del Mercado de Trabajo 2007.

Satisfacción en el trabajo

	Jornada	Flexibilidad horaria	Tiempo de descanso entre jornada	Vacaciones y permisos
Las tres secciones de actividad con los niveles medios mas bajos de satisfacción	-Agricultura y pesca -Hostelería -Hogares que emplean servicio domestico	-Agricultura y pesca -Hostelería -Hogares que emplean servicio domestico y construcción	-Hogares que emplean servicio domestico -Hostelería -Agricultura	-Agricultura y pesca -Hogares que emplean servicio domestico -Hostelería

Fuente: Elaboración a partir de la Encuesta de Calidad de vida en el trabajo 2007. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

Otros datos de interés sobre el nivel de satisfacción hacen referencia a la relación entre formación y trabajo que se desempeña. En el caso en particular del servicio domestico, las trabajadoras consideran, que su puesto de trabajo es mas bajo que su formación, resultado coherente con otra de las variables utilizadas y que relaciona la utilidad de su formación para el puesto de trabajo que desempeñan: los trabajadores del servicio domestico y de agricultura y pesca son quienes consideran que menos utilidad tiene su formación para el puesto que desempeñan. Por otra parte es también en el servicio domestico, seguido de agricultura y pesca y hostelería, donde los trabajadores obtienen una menor satisfacción y un menor desarrollo personal a partir de la actividad desarrollada.

II. DESEMPLEO Y POBLACIÓN TRABAJADORA EXTRANJERA

La actual situación económica y laboral en España, tiene repercusiones más importantes tanto desde el punto de vista del empleo como de la integración social, en determinados colectivos, entre ellos, los trabajadores extranjeros. La falta de empleo, además de sus posibles consecuencias en la situación administrativa, puede ser un factor desencadenante de la exclusión social, mas aun en una población con dificultades para recurrir a la protección social como sustitutiva de las rentas del trabajo.

Tasa de paro

	Población total mayor de 16 años	Población extranjera mayor de 16 años	Población española mayor de 16 años
2º trimestre 2007	7'95%	11'97%	7'29%
2º trimestre 2008	10'44%	16'46%	9'34%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de Población activa

El número de parados entre junio de 2007 y junio de 2008 se ha incrementado, en general para todas las nacionalidades. Pero el aumento ha sido más sustancial en el caso de los trabajadores extranjeros. En el año 2007, los trabajadores españoles constituían el 92% del total de parados y los trabajadores no comunitarios el 5'33%. En junio de 2008, estos últimos incrementan su porcentaje hasta el 7'7% del total de parados. Un aumento que se explica porque el paro registrado se concentra en determinados sectores de actividad donde la presencia y contratación de trabajadores no comunitarios es especialmente importante.

Es destacable que el aumento del paro afecta en particular a los hombres no comunitarios. El paro registrado en este colectivo, se ha incrementado en un 94% en relación directa con el incremento interanual del paro de los trabajadores no comunitarios en el sector de la construcción y que alcanza en el periodo entre junio de 2007 y junio de 2008, el 112%. En el mismo periodo, y por lo que respecta a las mujeres no comunitarias, se ha reducido su porcentaje en relación al total de parados no comunitarios del 46% al 38%.

Incremento del paro registrado, total y en la población extranjera, entre julio de 2007 y julio de 2008, por sectores y sexo.

PARO REGISTRADO	Agricultura	Industria	Construcción	Servicios	Sin empleo anterior	TOTAL	Hombres	Mujeres
TOTAL	26'8%	15'1%	70'6%	18'8%	5'65%	23'1%	43'7%	10'3%
EXTRANJEROS	57'9%	66'9%	112%	49'9%	72'0%	68'5%	94'5%	36'5%

Fuente: Elaboración propia a partir de Datos de los registros del Servicio Público de Empleo Estatal, Julio 2008. La referencia a la población extranjera incluye a extranjeros comunitarios y no comunitarios.

Una situación, la del paro en relación a determinados sectores de actividad, que tiene reflejo en las autorizaciones de trabajo. Si en el año 2006 se concedieron 171.698 autorizaciones para el sector de la construcción y 444.819 para servicios, en el año 2007 disminuyeron hasta 68.396 en el primer caso y 164.270 en el segundo. En el primer semestre del 2008 se contabilizaban respectivamente 14.184 autorizaciones en construcción y 34.441 en servicios⁵.

Otro dato de interés, para valorar las dinámicas de inserción laboral de los trabajadores no comunitarios, es el referido a los parados de larga duración, aquellos inscritos en el Servicio Público de Empleo, durante 12 meses o más de manera ininterrumpida. Los datos de 2007, presentan 854.728 demandantes de larga duración de los que 17.916 eran extranjeros, apenas el 2%. Y de los demandantes extranjeros, un 51% mujeres y el 43'9% del total, trabajadores europeos.

⁵ Fuente: Boletín de Estadísticas Laborales. MTIN. Incluye en esta clasificación tanto las autorizaciones iniciales como las renovadas, cuenta propia y ajena

Por otra parte, también podemos encontrar diferencias en la edad de los demandantes de empleo, en correspondencia con las mayores tasas de actividad de los trabajadores extranjeros. Tanto en el caso de españoles, como de extranjeros comunitarios y no comunitarios el mayor porcentaje de demandantes de empleo se concentra en el tramo de edad entre 25 y 44 años. Pero el porcentaje de los extranjeros no comunitarios supera tanto a los comunitarios como a los españoles (38% de los demandantes no comunitarios están entre los 25 y 34 años y el 32% entre los 35 y 44, frente a un 25% de los demandantes españoles en el primer tramo y el 24% en los segundos). Sin embargo, y si tomamos los tramos de mayor edad, 45 a 54 años y mayores de 55, los demandantes españoles se mantienen en un 20% y un 17% respectivamente frente al 14% y el 4% de los no comunitarios.⁶

Tasa de actividad. Variación interanual

2º TRIMESTRE 2007	Nacionalidad española	Doble nacionalidad	Nacionalidad extranjera
Hombres	67'19%	82'22%	85'40%
Mujeres	46'44%	67'64%	66'60%

2º TRIMESTRE 2008	Nacionalidad española	Doble nacionalidad	Nacionalidad extranjera
Hombres	67'30%	80'11%	85'46%
Mujeres	47'66%	72'48%	67'81%

Fuente. Encuesta de Población Activa. INE Tasa de actividad es el porcentaje que representa la fuerza del trabajo sobre la población en edad laboral. Activos entre población en edad de trabajar

Tal como señalábamos, una de las características de la población extranjera es la dificultad para sustituir las rentas de trabajo por la protección social. Dificultad debida, fundamentalmente, a dos factores: no haber generado el derecho, en función de sus cotizaciones, y los requisitos exigidos para renovar las autorizaciones. Destaca la polarización de los perceptores de prestaciones de desempleo. Mientras que los trabajadores no comunitarios se mantienen en este año 2008 en torno al 10% del total de perceptores de prestaciones contributivas del sistema de seguridad social, solo constituyen el 4'5% de los titulares de subsidio de desempleo. En el conjunto de las prestaciones de desempleo, los trabajadores no comunitarios suponen el 7'7% del total de perceptores. Menor aun es el porcentaje en el caso de prestaciones, como la Renta Activa de Inserción (RAI), destinada fundamentalmente a los mayores de 45 años, demandantes de empleo de larga duración.

Quizás las razones de esta polarización de perceptores concentrados en las prestaciones contributivas y el bajo porcentaje en otro tipo de prestaciones, hay que buscarlo en que la inmigración “antigua”, ya ha acumulado el tiempo necesario, no necesariamente continuado para acceder a la prestación contributiva. Pero junto a ellos, convive una

⁶ Datos obtenidos de: “Perfil del usuario del Servicio Publico de Empleo Estatal”, años 2007 y 2008 e “Informe del mercado de trabajo de los demandantes de larga duración 2008” del Servicio Publico de Empleo Estatal

inmigración con cortas carreras de cotización, de reciente residencia en España, que no cumplen los requisitos para prestaciones como la RAI o el subsidio de desempleo y para la que los requisitos exigidos para la renovación de las autorizaciones, significan la necesidad de encontrar un empleo regular en el más breve plazo posible.

Respecto al porcentaje que suponen los beneficiarios de prestaciones sobre el total de demandantes de empleo (concepto que incluye tanto a parados como a solicitantes de empleo), es un detalle de gran importancia que este porcentaje sea del 47% si tomamos el total de perceptores de prestaciones y demandantes. Pero, según datos del Servicio Público de Empleo Estatal asciende al 68% en el caso de los perceptores y demandantes no comunitarios. El acercamiento de los trabajadores extranjeros a los Servicios Públicos de Empleo están en directa relación con el requisito de la inscripción para acceder a una prestación.

Igualmente significativa es la nacionalidad de los perceptores de prestaciones de desempleo⁷. De los 105.194 beneficiarios de prestación contributiva a junio de 2008, el 31% eran trabajadores de nacionalidad marroquí, en consonancia con su carácter de migración más antigua y por lo tanto con carreras de cotización más largas. Son igualmente la nacionalidad más numerosa en el resto de prestaciones de desempleo, seguidas por los trabajadores de nacionalidad ecuatoriana en el caso de las prestaciones contributivas y el subsidio de desempleo. Es preciso destacar que el porcentaje de mujeres de nacionalidad no comunitaria preceptoras de prestaciones de desempleo, en cualquiera de sus modalidades, es del 29% respecto al total de perceptores extranjeros.

Un dato que vale la pena mencionar, es que mientras los beneficiarios no comunitarios de prestaciones contributivas de desempleo suponen el 10% del total de beneficiarios de esta prestación, el gasto en el pago a los no comunitarios representa el 7'8% del total destinado al pago de la prestación contributiva; a falta de otros datos (duración de la prestación, empleo anterior), cabe deducir que el importe de las prestaciones está en directa relación con el tipo de puestos de trabajo en los que la población inmigrante ha cotizado el tiempo necesario para acceder a la prestación contributiva. Puestos de trabajo concentrados, como hemos visto en el grupo de menor cualificación.

III REGULACIÓN DE FLUJOS MIGRATORIOS LABORALES

En un sistema en el que la regulación de flujos migratorios laborales se basa en la situación nacional de empleo (con ciertas excepciones), la actual situación laboral y económica, tiene un lógico reflejo en los procedimientos de regulación de flujos migratorios laborales.

Tomemos en primer lugar el contingente de trabajadores, seleccionando algunas provincias y sectores de actividad. En el año 2007, el sector de actividad económica de construcción con 5.234 puestos de trabajo constituía el 19'36% de la previsión inicial de puestos de trabajo. En el 2008 desciende un 66% y con 1.818 puestos este sector agrupa el 11'55% del total.

⁷ Prestaciones por desempleo. Incluye Prestaciones de la Ley General de Seguridad Social (prestación contributiva y subsidio), Subsidio del Régimen Especial Agrario, Renta Activa de Inserción y Renta Agraria.

Contingente de trabajadores extranjeros, selección de provincias

	CONTINGENTE 2007	CONTINGENTE 2008
TOTAL	27.034	15.731 -41%
ASTURIAS	26	34 +30%
CANTABRIA	128	135 +5'46%
BARCELONA	4.807	3.136 -34%
MADRID	10.713	4.282 -60%

Fuente: Elaboración propia a partir de Resolución de 26 de Diciembre de 2006 y Resolución de 26 de diciembre de 2007 por la que se dispone la publicación de los Acuerdos de Consejo de Ministros de 22 de diciembre de 2006 y 21 de diciembre de 2007 por el que se regula el contingente de trabajadores extranjeros de régimen no comunitario en España para los años 2007 y 2008.

En realidad todos los sectores de actividad experimentan un descenso de puestos de trabajo en valores absolutos, pero hostelería desciende solo un 12% pasando, de agrupar el 18% de puestos en el 2007, al 27% en el 2008. Este sector junto a comercio y pesca son los que menor descenso presentan en el número de puestos de trabajo previamente determinados. Construcción e Industrial del metal son los que más descienden. Si tomamos como referencia un grupo de provincias, ni Cantabria ni Asturias tenían puestos asignados en los contingentes de 2007 y 2008 en la sección de actividad de construcción, Barcelona tenía 773 en el año 2007 de los que 100 eran peones (grupo nueve) y Madrid 1.743, todos albañiles. En el año 2008, Madrid no tiene contingente para el sector de la construcción y Barcelona reduce a 336 de los que 30 son peones del grupo 9.

Tan interesante como el número y los sectores del contingente es la formación requerida en las ocupaciones incluidas. Tomando como referencia las mismas provincias que en el cuadro sobre el contingente, en el año 2007, solo Barcelona y Madrid, contemplaban puestos para ocupaciones del grupo 1, enfermeros e ingenieros, principalmente, en Barcelona, y médicos y enfermeros en el caso de Madrid. En cuanto a las ocupaciones del grupo 9 (no cualificados), frente a los 9 peones agrícolas de Cantabria, se asigna a Madrid 4.530 puestos del grupo 9 y 405 a Barcelona⁸. En el año 2008, Madrid no solicita puestos del grupo 1, Barcelona mantiene una petición de 348, mientras que en el grupo nueve Madrid baja su petición a 543 puestos, Barcelona 228 y Cantabria aumenta a 10 su petición de peones agrícolas y ganaderos.

⁸ Grupos de ocupación: 1: directivos de empresas y de las Administraciones Públicas. 2: Técnicos y profesionales Científicos e Intelectuales. 3: Técnicos y profesionales de apoyo. 4: Empleados de tipo administrativo. 5: Trabajadores de servicios de restauración, Personales, Protección y Vendedores de Comercio. 6: Trabajadores cualificados de agricultura y pesca. 7: Artesanos y trabajadores cualificados de industrias manufactureras, Construcción y Minería. 8: Operadores de maquinaria e instalaciones, Montadores. 9: Trabajadores no cualificados. 0: Fuerzas armadas

La misma tendencia a la reducción y al cambio en el tipo de ocupaciones podemos observar en el Catálogo de Ocupaciones de Dificil Cobertura. En el Catalogo del primer trimestre del año 2006 no se incluía ninguna ocupación del grupo 1 y 2 en las provincias seleccionadas. En cuanto al grupo 3, técnicos, dos ocupaciones en Asturias, cuatro en Cantabria, 20 en Barcelona y 24 en Madrid. En cuanto al grupo 9, de los no cualificados, 11 en Asturias, 7 en Cantabria, 20 en Barcelona y 18 en Madrid. La diferencia con el tercer trimestre del 2008 es sustancial. 13 ocupaciones del grupo 1 y 2 en Asturias, (arquitectos ingenieros y enfermeros), ninguna en Cantabria, dos en Barcelona, médicos y enfermeros y tres en Madrid, médicos, arquitectos y trabajador social. Respecto al grupo tercero, 19 ocupaciones en Asturias, 11 en Cantabria, 20 en Barcelona, 20 en Madrid, y 11 en Melilla. Sobre el grupo nueve en el tercer trimestre de 2008, ninguna ocupación en Asturias, cinco en Cantabria (empleado de hogar, peones), tres en Barcelona y cinco en Madrid. Un cambio en el perfil profesional de las ocupaciones en las que se permite la contratación en el exterior y en el número de ocupaciones que responde al método de elaboración del catálogo, a partir de datos que reflejan la situación del mercado de trabajo en cada momento y en cada territorio.

Numero de ocupaciones incluidas en el catálogo de ocupaciones de difícil cobertura; selección de provincias

	2006 <i>(trimestre 1º)</i>	2007 <i>(trimestre 4º)</i>	2008 <i>(trimestre 1º)</i>	2008 <i>(trimestre 3º)</i>
MADRID	161	137	128	104
BARCELONA	133	78	103	86
CANTABRIA	44	57	50	33
ASTURIAS	57	79	77	84

Fuente: Elaboración propia a partir de Resoluciones del Servicio Publico de Empleo Estatal por las que se publica el Catalogo de ocupaciones de difícil cobertura.

IV. AUTORIZACIONES EXCEPCIONALES

El Reglamento de la Ley de Extranjería⁹ aprobado en 2004 incluye en el artículo 45 supuestos de concesión de autorizaciones de residencia excepcionales que tienen relación directa con el ámbito laboral: 45.2.a) arraigo laboral; 45.4.a) víctimas de delitos tipificados en los artículos 311 a 314 del Código Penal; 45.5 colaboración con las autoridades administrativas, policiales, fiscales o judiciales. A estos supuestos hay que añadir el previsto en el artículo 59 de la LOEX, víctimas, perjudicados o testigos de actos de tráfico ilícito de mano de obra. Únicamente el supuesto previsto en el artículo 45.5 ha dado lugar

⁹ Real Decreto 2393/2004 de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social

a un desarrollo posterior, en la Instrucción DGI/06/2006 ¹⁰. Podemos diferenciar entre los que derivan directamente de la existencia de una conducta delictiva y los que, sin excluir que finalmente los hechos puedan ser considerados constitutivos de delito, están relacionados con la existencia de un procedimiento administrativo sancionador en materia de trabajo y seguridad social. En cualquier caso no pretendemos ser exhaustivos en este apartado respecto a unos procedimientos, complejos y que merecerían por si solos un informe específico. Únicamente vamos a señalar aquellas cuestiones de mayor importancia solicitando que el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes sea en su momento consultado respecto al contenido del anunciado Plan de lucha contra la trata de seres humanos tanto en su vertiente de explotación sexual como de explotación laboral, momento en que realizaremos un examen y propuestas mas exhaustivas.

Selección de supuestos de autorización excepcional

	<i>Artículo 59 LOEX</i>	<i>Artículo 45.4.a) Reglamento</i>	<i>Artículo 45.5 Reglamento e Instrucción DGI/06/2006 en caso de colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social</i>
Sujetos	Victimas, perjudicados o testigos	Victimas	Victimas o testigos
Supuestos	Que hayan entrado por puestos no habilitados, o sin declarar entrada o estén trabajando irregularmente como resultado del trafico ilícito de seres humanos, inmigración ilegal, trafico ilícito de mano de obra o de explotación en la prostitución	Artículos 311 a 314 del Código Penal	Colaboración que da lugar a la apertura de un expediente administrativo sancionador por hechos cuya persecución tenga atribuida la ITSS y constituyan infracción contemplada en la LOEX o la LISOS
Condiciones	Denuncia o cooperación y colaboración. Propuesta de los órganos administrativos instructores.	Sentencia	Denuncia o prestación de testimonio relevante o datos o materiales indispensables para el curso del procedimiento sancionador Informe de la Inspección
Asistencia a las victimas	Facilidades para la integración social de los que hayan quedado exentos de responsabilidad. Art 117 Reglamento: durante el periodo de cooperación atención social	No	No

Fuente: Elaboración propia a partir de la LO 4/2000 y Reglamento.

- Artículos 59 y 45.4.a)

Podemos establecer una vinculación entre los supuestos relacionados directamente con conductas delictivas (59 y 45.4.a)), y una serie de normas internacionales. El protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, incluido en la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia Organizada transnacional, el Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos y la Directiva 2004/81 del Consejo relativa a la expedición de un permiso de

¹⁰ Instrucción DGI/SGRJ/06/2006 sobre autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales, por colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad social

residencia a nacionales de terceros países, que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes¹¹.

Sin embargo, la vinculación entre los supuestos previstos en el Reglamento y en la LOEX no puede considerarse una traslación de lo contemplado en los instrumentos internacionales, debido a una carencia inicial y fundamental: la trata de seres humanos con cualquier fin, es una conducta desconocida por nuestra legislación. No se tipifica como delito en el Código Penal, y en consecuencia ni la LOEX ni la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social la incluyen a la hora de establecer el régimen de infracciones y sanciones. Se observa así una falta de adaptación de nuestra legislación a la realidad de los movimientos migratorios actuales y de conductas, constitutivas de delito o no, que pueden estar asociadas a los mismos. Esta laguna de nuestro ordenamiento jurídico conlleva que los supuestos previstos en LOEX y Reglamento no se correspondan con la conducta de la trata de seres humanos definida en los instrumentos internacionales e impide la completa trasposición de la Directiva y el cumplimiento de lo establecido en el Protocolo de la Convención de las Naciones Unidas.

Sin perjuicio de que es prioritaria la adaptación de nuestro ordenamiento jurídico para incluir la trata de seres humanos, vamos a centrarnos en los elementos de los instrumentos internacionales relacionados con la protección a las víctimas.

Tanto el Protocolo como el Convenio del Consejo de Europa, prestan especial atención a la necesidad de contar con medidas de atención y protección a las víctimas de la trata de seres humanos: alojamiento, asistencia médica, asesoramiento e información, oportunidades de empleo y educación, entre otros. Ambos instrumentos internacionales, incluyen la posibilidad de que los Estados Parte permitan a las víctimas permanecer en el territorio, siendo más explícito a este respecto, el Convenio del Consejo de Europa. También la Directiva contempla medidas de protección, pero tanto estas como la posibilidad de acceder a la documentación, están condicionadas a una serie de factores, entre ellos, la cooperación con las autoridades competentes.

En lo que respecta al caso español, la laguna respecto al concepto de trata de seres humanos, es un elemento que dificulta el establecimiento de un sistema de protección a las víctimas de la trata de seres humanos, tal como recomienda el Consejo de Europa. De forma aislada, el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración, incluye medidas que podrían dirigirse a personas que pueden encontrarse en los supuestos del artículo 59 de la LOEX y 45.4 del Reglamento¹². El anuncio por parte del Gobierno de que se está elaborando un Plan de lucha contra la trata de seres humanos, que incluirá tanto la

¹¹ El protocolo de la Convención de Naciones Unidas fue ratificado por España en febrero de 2002 y entro en vigor en diciembre de 2003. Este año se ha anunciado que España ratificara el Convenio de Europa. La Directiva tenía como plazo de transposición el 6 de agosto de 2006.

¹² PECI: Área de intervención de Acogida, medida 2.7 “elaboración de un protocolo de protección integral a inmigrantes víctimas de delitos contra los derechos de los trabajadores y/o que colaboren con autoridades administrativas y judiciales”. Objetivo 2: articular una red estatal de Dispositivos de acogida integral en todo el territorio nacional, capaz de dar respuesta a las necesidades de acogida integral, acogida en situación de vulnerabilidad y acogida especializada.

explotación sexual como laboral, debería contemplar el establecimiento de un verdadero sistema de protección a las víctimas.

- **Arraigo laboral y artículo 45.5**

El arraigo laboral requiere a efectos de acreditar la relación laboral como mínimo de un año de duración, la presentación de la resolución judicial que reconozca o la resolución administrativa confirmatoria del acta de infracción de la Inspección de trabajo y seguridad social. Respecto a este último documento, la ausencia de un protocolo de actuación homogéneo que resuelva cuestiones puede dificultar la utilización de este procedimiento. La falta de entrega al trabajador de copia de acta de la Inspección o que la misma no recoja la duración probada de la relación laboral, el no establecimiento de plazo para la resolución confirmatoria por parte de Delegación o Subdelegación del Gobierno o que la misma no recoja expresamente que se confirma un acta de infracción en el que se reconoce una duración de la relación laboral de un año, son algunos de estos elementos.

Respecto al artículo 45.5 la Instrucción 06/2006, si bien es más explícita en ciertas cuestiones que lo previsto en el Reglamento, continua la ambigüedad en torno a los supuestos en que puede considerarse esta colaboración suficiente como para dar acceso a la documentación.

- **Elementos comunes**

Todos los supuestos contemplados en este apartado, encuentran amparo en el artículo 31.3 de la LOEX¹³. Y todos ellos comparten igualmente que la exención de responsabilidad administrativa, puesto que las víctimas, colaboradores o solicitantes de arraigo laboral, pueden encontrarse en situación administrativa irregular, tendrá lugar a posteriori, estando obligadas las autoridades competentes a la apertura de un expediente sancionador.

En los datos estadísticos, no se proporcionan cifras desglosadas de los diferentes supuestos de acceso a autorizaciones excepcionales. De hecho, este tipo de autorizaciones ni siquiera tienen reflejo en las cifras oficiales de residentes en España. Según datos proporcionados por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración en el año 2006 se concedieron 7.427 autorizaciones excepcionales, 6.619 por arraigo social, 585 para hijos de padres de origen español y 223 por arraigo laboral. Sin embargo el aumento de las solicitudes y concesiones de arraigo social a lo largo del año 2007 ha sido espectacular, más de 13.000 autorizaciones concedidas por este motivo en el primer trimestre del año, mientras que las concedidas por arraigo laboral no superaban las 600. Desconocemos el número de solicitudes y concesiones por otras circunstancias excepcionales (artículo 59 de la LOEX y los diversos supuestos incluidos en el artículo 45.4 y 45.5 del reglamento), puesto que en las estadísticas oficiales no se contemplan de manera separada a las autorizaciones de residencia.

¹³ 31.3.LOEX: “La Administración podrá conceder una autorización de residencia temporal por situación de arraigo, así como por razones humanitarias, de colaboración con la justicia u otras circunstancias excepcionales que se determinen reglamentariamente. En estos supuestos no será exigible visado.

Unas cifras tan dispares entre el arraigo social y el laboral y el desconocimiento del número de autorizaciones concedidas por otras causas derivadas del artículo 31.3 de la LOEX, puede llevar a pensar que las situaciones que pueden dar origen a la concesión de estas autorizaciones no son frecuentes en este país. Pero si tenemos en cuenta los datos de la actuación de la Inspección de trabajo y Seguridad Social correspondientes al primer trimestre de 2008, de las 3.539 infracciones en acta del área de empleo, 3.459 corresponden a extranjería. Es preciso preguntarse si los instrumentos contemplados en la normativa de extranjería, pueden ser utilizados por los extranjeros no comunitarios en situación administrativa irregular. La ausencia de sistema de protección, la falta de requisitos y procedimientos claros y estructurados que den seguridad jurídica, la dificultad de identificar a las víctimas en el caso de la trata de seres humanos, el tiempo de resolución de las solicitudes, la peligrosa situación en la que pueden encontrarse las víctimas de la trata de la seres humanos, son algunos de los elementos que pueden disuadir a quienes se encuentran en alguno de los supuestos descritos de comunicar y menos denunciar su situación, restando utilidad a los instrumentos.

V. CONCLUSIONES y RECOMENDACIONES

1. La situación del mercado de trabajo, es el elemento sobre el que se construyen parte de los instrumentos de regulación de flujos de la política migratoria española. En consecuencia la actual coyuntura económica y laboral, es un factor determinante que influye tanto en la situación de la población extranjera no comunitaria residente, como en el volumen de trabajadores, el tipo de cualificaciones demandados en la contratación en origen y la propia necesidad de recurrir a la búsqueda de trabajadores en el exterior.
2. En el periodo 2007-2008 es perceptible el cambio de tendencia en el peso de la población sometida al régimen general de extranjería o al comunitario. El aumento de personas que acceden a la nacionalidad española, el descenso de población en régimen general, el aumento de personas de nacionalidad no comunitaria en el régimen comunitario, y, posiblemente las menores entradas de extranjeros no comunitarios, nos colocan en un escenario distinto y acorde con una sociedad en la que la inmigración tiene vocación de permanencia. El dato de que un 2'28% de los españoles hayan nacido en el extranjero, que el 47% del total de residentes extranjeros, estén bajo el régimen comunitario, o que las personas con doble nacionalidad presenten tasas de actividad mas parecidas a la de los extranjeros que a las de los autóctonos, plantean retos inmediatos. La situación de esta población, y los datos, pueden indicar que el hecho de adquirir la nacionalidad española o ser ciudadanos comunitarios de derecho, no implica que en el mercado de trabajo dejen de ser percibidos como inmigrantes.
 - -abordar la política de inmigración desde la perspectiva del largo plazo, en consonancia con un movimiento migratorio que no tiene carácter coyuntural, sino permanente.

- -en este nuevo escenario, cobra especial importancia asegurar el principio de igualdad de trato y oportunidades. La prevista Ley de no discriminación, deberá tener en cuenta tanto a la población de nacionalidad no comunitaria como a la española de origen no comunitario y a los trabajadores comunitarios.
3. Las características del empleo de la población extranjera no comunitaria permanecen invariables con respecto al anterior informe del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes. Pero se han visto acentuadas por la actual coyuntura laboral y económica; el recurso a las Empresas de Trabajo Temporal, el aumento de la movilidad y de la temporalidad en la contratación, aun siendo compartidos en algunos casos por toda la población trabajadora, además del incremento del desempleo, indican una mayor dificultad de los extranjeros no comunitarios para encontrar empleo y condicionan igualmente la movilidad funcional de este colectivo. En este sentido, se aprecia igualmente un regreso a los sectores que tradicionalmente habían servido de entrada en el mercado de trabajo español y que se abandonaban a medida que aumentaba la estabilidad administrativa y laboral. En una época de aumento del desempleo, las posibilidades de inserción y permanencia de la población extranjera en el mercado de trabajo, parecen ser, ofrecer de nuevo aquellas características que los convertían en trabajadores adecuados para determinados puestos de trabajo y para aceptar ciertas condiciones de trabajo: posibilidad de movilidad, puestos de trabajo sin cualificación, contratos temporales.
- asegurar que los extranjeros no comunitarios se benefician en igualdad de las medidas que se adopten para hacer frente a la actual coyuntura laboral.
 - prestar especial atención a las mujeres inmigrantes, con mayores dificultades para el acceso a puestos de trabajo distintos de los tradicionalmente ocupados.
 - en la actual situación, sería probable un repunte del empleo irregular, de personas con o sin autorización. Es necesaria una atención especial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, dotándola para ello de los recursos humanos y económicos necesarios.
4. El mayor incremento del desempleo entre los trabajadores inmigrantes en relación con la población total, está directamente relacionado con que el paro afecta con especial gravedad a sectores y ocupaciones en las que su presencia es importante. Acceder a nuevos empleos, distintos de los que tradicionalmente han ocupado, depende para muchos trabajadores tanto de la posibilidad de formarse, como del reconocimiento de su experiencia laboral y/o titulación adquiridas en los países de origen. Por otra parte, las exigencias de la renovación de autorizaciones, convierten en necesaria y urgente la búsqueda de un nuevo empleo.
- en el marco de las políticas activas de empleo, deberán tenerse en cuenta las especiales dificultades para atender cursos de formación de una parte de la población no comunitaria.
 - sin embargo consideramos necesario señalar que las políticas activas no deberían contribuir a perpetuar a los trabajadores no comunitarios en determinados sectores u ocupaciones.

- abordar el reconocimiento de la experiencia profesional de los trabajadores adquirida en origen.
 - reiterar la necesidad de que el reconocimiento o convalidación de títulos se produzca en el plazo establecido.
 - El fomento del autoempleo entre los trabajadores no comunitarios, requiere agilizar los trámites para modificar las autorizaciones de trabajo de cuenta ajena a propia.
5. Solo una parte de la población trabajadora inmigrante tiene la posibilidad en una situación de desempleo, de recurrir a la protección social. Especialmente difícil en el caso de las mujeres que solo constituyen el 29% del total de perceptores no comunitarios. Su vinculación al sector de servicio doméstico, el hecho de haber sido reagrupadas en otros, el trabajo irregular, da lugar a carreras insuficientes de cotización. Por otra parte, se observa una polarización de los perceptores de prestaciones de desempleo: por una parte la inmigración más antigua que ha generado derechos y que ya no está acuciada por la necesidad de buscar empleo para renovar autorizaciones, y que por lo tanto está en mejor posición de encontrar empleo en sectores distintos. Y por otra, la inmigración regular reciente, que no ha generado carreras de cotización suficientes, y para quienes es una necesidad encontrar un trabajo que permita cotizar y renovar la autorización, urgencia que puede explicar el incremento en más de 10 puntos del porcentaje de contratos a extranjeros registrados por las Empresas de Trabajo Temporal. Sin embargo es reseñable que mientras los perceptores de prestaciones contributivas de desempleo no comunitarios constituyen el 10% del total de perceptores de este tipo de prestaciones, el gasto para cubrir sus prestaciones solo supone el 7'8% del total, dato que puede estar en relación con las ocupaciones tradicionales de los inmigrantes y con prestaciones de menor duración.
6. El alto porcentaje que suponen los beneficiarios extranjeros no comunitarios de prestaciones de desempleo en relación con el número de demandantes, es un indicador de que los trabajadores inmigrantes, mayoritariamente, solo recurren a los Servicios Públicos de Empleo, cuando la inscripción es un requisito para el acceso a una prestación. No es por tanto el medio habitual de búsqueda o mejora de empleo, optando tanto por el recurso a redes propias, como a las Empresas de Trabajo Temporal, entre otras.
- establecer una vinculación entre trabajadores no comunitarios y Servicios Públicos de Empleo, especialmente en la situación actual.
7. Si bien los trabajadores no comunitarios son fundamentalmente contratados en ocupaciones que no demandan cualificación alguna, el incremento del desempleo, la disponibilidad de mas trabajadores del mercado nacional para ocupar puestos de trabajo que en periodos anteriores no se cubrían, condiciona tanto el número como la cualificación solicitada en las ofertas (y la propia necesidad de recurrir a la contratación en el exterior) que se remiten a los países de origen en el marco de los procedimientos de regulación de flujos laborales. No podemos dejar de mencionar la preocupación por las autorizaciones de trabajo y residencia concedidas que en los

últimos meses están dando lugar a la llegada de trabajadores que finalmente no son contratados por las empresas que presentaron la solicitud. Y en el mismo sentido, nos parece más necesario que nunca asegurar la interdependencia entre regulación de flujos e integración de tal modo que las condiciones de trabajo ofrecidas en la contratación en origen, aseguren las posibilidades de integración a una población que tiene como única renta la derivada del trabajo.

- Garantizar que la demanda de trabajadores con mayor cualificación no contribuya a descapitalizar los países de origen.
 - Asegurar que las condiciones ofrecidas en las contrataciones en origen permiten una adecuada integración social.
 - Garantizar que los trabajadores llegados, con una autorización concedida, puedan acceder a un puesto alternativo de trabajo, si el empresario solicitante no formaliza el contrato de trabajo.
8. A lo largo del informe, cuando los datos lo han permitido, hemos señalado la situación de las mujeres inmigrantes, a las que se han de añadir las mujeres comunitarias, nacionales de países de las últimas ampliaciones y las que han accedido a la nacionalidad española. El regreso, como refugio, en la situación económica y laboral actual, al sector de servicio doméstico o el bajo porcentaje de mujeres preceptoras de prestaciones de desempleo, son datos que, al igual que sucedía en el Informe de Integración del Foro del año 2007, indican que es preciso prestar especial atención a este colectivo. Mujeres e inmigrantes para el mercado de trabajo.
9. Volvemos a reiterar las dificultades de elaborar un diagnóstico sobre la situación en el mercado de trabajo de la población de nacionalidad u origen no comunitario debido a la falta de adecuación de las estadísticas. Si bien se ha producido un avance con respecto al informe anterior, con la inclusión de la variable de nacionalidad o la aparición de estadísticas específicas, consideramos que se ha de seguir avanzando tanto en la unificación de criterios como en la inclusión de variables. La población extranjera no comunitaria no es homogénea, y además del lógico desglose por sexo, la nacionalidad o el tipo de autorización tienen efectos directos en la posición que ocupan en el mercado de trabajo.
10. Respecto a las autorizaciones de residencia excepcionales directamente vinculadas con el ámbito laboral, entendemos que se ha de destacar su valor como coadyuvante a la eliminación de nuestra sociedad de conductas, en algunos casos delictivas, que tienen en los trabajadores extranjeros en situación irregular sus principales víctimas. Pero, es preciso un adecuado desarrollo, el establecimiento de criterios homogéneos, la coordinación entre Administraciones y en los casos más graves un sistema de protección a las víctimas.
- Tipificar como delito la trata de seres humanos con cualquier fin, incluida la explotación laboral y modificar en cascada los distintos instrumentos normativos relacionados.

- Establecer un sistema de protección a las víctimas de acuerdo a lo establecido en los Instrumentos Internacionales, complementado con Protocolos de actuación interadministrativa que permitan.
- No condicionar en estos casos (los que actualmente más cercanos están al concepto de trata de seres humanos y contemplados en el artículo 59 de la LOEX y 45.4.a), la documentación a la denuncia o colaboración, y habilitar una autorización provisional de residencia y trabajo en tanto se alcanza una resolución definitiva.
- Establecer criterios de interpretación homogéneos en supuestos como el contemplado en el artículo 45.5 del Reglamento de la LOEX y en estos casos igualmente la habilitación de residencia y trabajo provisional.
- Resolver las disfunciones que impiden un adecuado funcionamiento de la figura del arraigo laboral.
- Desagregar las autorizaciones excepcionales en función del supuesto por el que se han concedido.

VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES INMIGRANTES POR RAZÓN DE GÉNERO

Ponentes:

*Bakea Alonso Fernández de Avilés, Consorcio
de Entidades para la Acción Integral con
Inmigrantes (CEPAIM)*

Isabel Castellví Carrascal, Instituto de la Mujer

Isabel García-Calvo, Instituto de la Mujer

Eva Martínez Ambite, Red Acoge

Resumen Ejecutivo:

Aunque el término *violencia contra las mujeres* o violencia de género engloba varias manifestaciones de la violencia, tal y como se recoge en los estándares internacionales; sin embargo en este monográfico centramos nuestro análisis en dos de estas formas: violencia de la pareja o expareja y trata con fines de explotación sexual y la incidencia que ambas formas de violencia están teniendo en las mujeres inmigrantes asentadas en España.

En primer lugar, se presenta la evolución y avance experimentado, en el ámbito internacional y nacional, en la legislación y normativa en materia de violencia contra las mujeres. A continuación se realiza un diagnóstico que da cuenta de la dimensión y situación de las mujeres inmigrantes en relación a los dos tipos de violencia mencionados. En tercer lugar se repasan las respuestas y medidas institucionales implementadas.

Por último se recogen una serie de conclusiones y recomendaciones con el objeto de identificar los problemas en los que se debe incidir para avanzar en la lucha contra esta grave vulneración de derechos humanos.

I. MARCO LEGAL EN LA LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO

I.1.1. NORMATIVA INTERNACIONAL EN LA LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO

I.1.1.1. Normativa Internacional

Los Tratados internacionales, entre ellos la **Declaración Universal de Derechos del Hombre de las Naciones Unidas** y el **Convenio Europeo para la protección de los derechos fundamentales y libertades públicas**, se refieren –expresamente- al principio de no discriminación entre mujeres y hombres. El interés social y de las instituciones por la prevención y eliminación de la violencia de género ha ido adquiriendo cada vez mayor repercusión, especialmente a partir de la declaración por la ONU de **1975, Año Internacional de la Mujer**. En 1985, en Nairobi, durante la **II Conferencia Internacional sobre la Mujer** auspiciada por Naciones Unidas, cuando se *incluyó por primera vez el maltrato contra la mujer entre las formas de discriminación*. Posteriormente, la **Recomendación 12 del Comité de la CEDAW** afirma que los informes de los Estados sobre la evolución de la discriminación en sus respectivos países **deben incluir la violencia contra las mujeres** en todas sus formas y contextos.

En **1992, la Recomendación 19, relativa a la CEDAW**, insta a los gobiernos a que adopten medidas preventivas y de protección en materia de violencia contra las mujeres, y *por primera vez, se reconoce formalmente la violencia contra las mujeres como una discriminación*. Esta nueva calificación y ubicación transforma la violencia contra las mujeres en un **problema a tratar en la agenda política** de los estados

democráticos. Este giro en la calificación de la violencia contra las mujeres se completa con el reconocimiento de la violencia como una violación a los derechos humanos. Durante el **II Congreso por los Derechos Humanos, en Viena, en 1993**, se reconoce que la violencia contra las mujeres es una clara violación de los derechos humanos y que los derechos de las mujeres son parte inseparable, integral e inalienable de los derechos humanos universales.

En **1993, en la Declaración de Naciones Unidas sobre la eliminación de la violencia contra la Mujer**, se define por primera vez la violencia contra las mujeres como *violencia de género*. Esta nueva denominación terminológica tiene como objetivo dar entrada a un contenido amplio en materia de violencia contra las mujeres, **mostrándose las diferentes formas y contextos en los que se desarrolla**, lo que lo convierte en un problema estructural que exige un abordaje complejo, transversal y multidisciplinar, de cuya resolución son responsables los Estados.

Se define la violencia de género como: *“todo acto de violencia, basado en la pertenencia al sexo femenino, que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la privada”*. Las distintas formas o manifestaciones de la violencia que recoge la definición son: a) *la violencia física, sexual y psicológica que se produzca en la familia, incluidos los malos tratos, el abuso sexual de las niñas en el hogar, la violencia relacionada con la dote, la violación por el marido, la mutilación genital femenina y otras prácticas tradicionales nocivas para la mujer, los actos de violencia perpetrados por otros miembros de la familia y la violencia relacionada con la explotación.* b) *La violencia física, sexual y psicológica perpetrada dentro de la comunidad en general, inclusive la violación, el abuso sexual, el acoso y la intimidación sexuales en el trabajo, en instituciones educacionales y en otros lugares, la trata de mujeres y la prostitución.* c) *La violencia física, sexual o psicológica perpetrada o tolerada por el Estado, donde quiera que ocurra.*

En **1994, la Resolución 45/1994, la Comisión de los Derechos Humanos** asigna por primera vez responsabilidades a los Estados por actos de violencia contra las mujeres. En **1995, la IV Conferencia de Mujeres (Beijing)**, supuso un punto de inflexión, porque pasó a considerarse que la lucha contra la violencia de género no era un tema exclusivo de las mujeres, sino algo que afecta a toda la sociedad en su conjunto, y cuyo tratamiento no puede ser sectorial, requiriendo políticas integrales. En la IV Conferencia se aprobó la **Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing**, documento que incorpora lo logrado en las conferencias y tratados anteriores¹ y en el que se identifican diversas esferas de especial preocupación, tal como la pobreza, las desigualdades en educación y acceso a la salud, la violencia contra la mujer, las consecuencias de los conflictos armados en las mujeres, la desigualdad en las estructuras y políticas económicas, la desigualdad entre la mujer y el hombre en el ejercicio del poder y en la adopción de decisiones a todos los niveles, etc., En este documento se

¹ Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y la Declaración de Viena.

pide el compromiso unánime de los Estados con el fin de erradicar la violencia y avanzar en la igualdad, el desarrollo y la paz.

En el **párrafo 113 de la Plataforma de Beijing** se define la violencia de género como *“la violencia basada en el género que tiene como resultado posible y real un daño físico, sexual, psicológico, incluidas las amenazas, la coerción o la privación arbitraria de la libertad, ya sea en la vida pública como en la privada”*. También se reconocen otras formas según la violencia se desarrolle en la familia, la comunidad o sea perpetrada o tolerada por el Estado. En el **párrafo 118** se establece el origen de esa violencia específica: *“es la manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres, que han conducido a la dominación de la mujer por el hombre, la discriminación contra la mujer y la interposición de obstáculos contra su pleno desarrollo”*.

Desde la conferencia de Beijing ha habido un número significativo de reformas legales en muchos países: se han anulado o enmendado leyes discriminatorias o establecido leyes que protegen y promueven los derechos humanos de las mujeres, produciéndose importantes avances en la lucha contra la violencia de género. Posteriormente se han celebrado dos sesiones especiales de Naciones Unidas **“Beijing+5”** (2000) y **“Beijing+10”** (2005) en las que se puso especial énfasis en la necesidad de seguir avanzando en la lucha contra la violencia de género.

1.2 Normativa Internacional específica en la lucha contra la trata

Remitiéndonos al análisis realizado, en páginas anteriores, sobre la normativa internacional en la lucha contra la violencia de género (en todas sus manifestaciones), es necesario dada la especificidad del problema, completar dicho análisis en materia normativa.

La primera norma que analiza el problema y establece claras medidas para combatirlo es el Convenio de Naciones Unidas contra la Trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena de 2 de diciembre 1949.², en el que recoge en su preámbulo: *“Considerando que la prostitución y el mal que la acompaña, la trata de personas para fines de explotación, son incompatibles con la dignidad y el valor de la persona humana y ponen en peligro el bienestar del individuo, la familia y la comunidad...”*.

El **15 de noviembre de 2000** la Asamblea General de la ONU aprueba la **Convención contra el Crimen Organizado Transnacional**, que entró en vigor el 29 de septiembre de 2003³. La misma viene acompañada de tres Protocolos que la

² De acuerdo con dicho Convenio, ratificado por España en 1964, los países firmantes no pueden reglamentar la prostitución o someter a las mujeres a registros o a otros controles administrativos. Además (art. 6), prohíbe a los Estados que reconozcan la prostitución como un trabajo, ya que el derecho al trabajo está ligado a una práctica administrativa que incluye controles, registros y reglamentación de la prostitución.

La protección a las víctimas se convierte en un objetivo central, y son los Estados parte los obligados a crear estructuras destinadas a la prevención de la trata y la prostitución, así como para la protección y la rehabilitación de las víctimas. En la misma línea se considera prioritaria la protección de los inmigrantes, tanto en el lugar de llegada o de partida como durante el viaje

³ Adoptada por resolución A/RES/55/25, de 15 de noviembre de 2000, de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Hallándose, a fecha de mayo de 2005, firmada por 147 estados y ratificada por 105 estados, entre ellos España.

complementan, de los que destacamos: **Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas especialmente de Mujeres y Niños**, conocido como *Protocolo de Palermo*, que entró en vigor el 25 de diciembre de 2003⁴ y **Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire**, que entró en vigor el 28 de enero de 2004⁵. La trata y el tráfico ilícito de migrantes, vienen regulados en dos instrumentos diferentes, como puede apreciarse, apuntando a la clara diferenciación que en los estándares internacionales se hace de ambas figuras criminales.

El concepto de **trata de personas** (trafficking en inglés) se diferencia del término **tráfico ilícito de migrantes** (smuggling), y esta diferencia es fundamental para situar el problema y comprender la obligatoriedad de proporcionar protección a las víctimas de trata. *La facilitación para la inmigración ilegal se refiere al fenómeno de smuggling o transporte ilícito, que no contiene un elemento de coerción o engaño, al menos al comienzo del proceso. El contrabando de personas no es reconocido como una violación de los derechos humanos pero sí es una violación a las leyes migratorias, y comprende la participación voluntaria de inmigrantes con redes de tráfico, con el fin de obtener la entrada ilegal o irregular a otro país. Naciones Unidas define la trata, a través del Protocolo de Palermo como:*

- a) [...] la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos;
- b) El consentimiento dado por la víctima de la trata de personas a toda forma de explotación que se tenga la intención de realizar descrita en el apartado a) del presente artículo no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en dicho apartado;

Por lo tanto, a partir de esta definición, el problema de la trata debe ser claramente regulado de forma diferente al tráfico o contrabando de personas. Identificando la diferencia mediante tres elementos: la acción (usualmente el transporte o tráfico) los medios (engaño, rapto, coerción, situación de vulnerabilidad) y, sobre todo, el propósito, siendo este último la explotación de la persona con fines de lucro. La trata supone la voluntad viciada de la víctima y la necesidad de una protección especial para ésta.⁶ Dicha protección integral, en el Protocolo de Palermo, engloba diferentes ámbitos relativos a la asistencia humanitaria, a la protección de su integridad física, a su

⁴ Adoptada por resolución A/RES/55/25, de 15 de noviembre de 2000, de la Asamblea General de las Naciones Unidas. A fecha de mayo de 2005 cuenta con 117 estados signatarios y con 84 estados que la han ratificado, entre ellos España.

⁵ Adoptada por resolución A/RES/55/25, de 15 de noviembre de 2000, de la Asamblea General de las Naciones Unidas. A fecha de mayo de 2005 cuenta con 112 estados signatarios y con 74 estados que la han ratificado, entre ellos España.

⁶ Cfr. Conclusiones Seminario Internacional sobre la Trata de Seres Humanos. Ciudad de México. Noviembre de 2004. http://www.crmsv.org/Conclusiones_Seminario_trata_SRE_nov04-Mexico.doc

recuperación física y psíquica, y a su adecuado encaje en el proceso penal contra sus agresores⁷, así como otras medidas relativas a la seguridad de la repatriación. Su ratificación obliga a los Estados a estructurar adecuadamente la legislación interna en función de las medidas previstas en el protocolo, en el ámbito de la penalización de la trata y la investigación y persecución de la misma, en la asistencia y apoyo a las víctimas y testigos y, en el ámbito de la cooperación y prevención de la trata entre los estados. Así mismo, exige a los Estados parte que los suscriben, entre ellos el Estado español, **«adoptar o fortalecer medidas legislativas o de otra naturaleza... que pongan freno a la demanda que promueve la explotación de las personas en todas sus formas, en particular la de las mujeres y los niños, y que provoca la trata»⁸.**

Para profundizar en el análisis de la normativa internacional que regula la trata, hemos de resaltar los siguientes hechos que identifican, claramente, el problema en la actualidad. El objeto de la trata es siempre la explotación de la víctima y, aunque esta explotación puede ser de diversa índole, es la **explotación sexual** la que representa el mayor número de casos. A su vez, existen varias formas de explotación sexual: matrimonios serviles, pornografía, turismo sexual y, fundamentalmente, **explotación sexual a través de la prostitución**. Es precisamente este sector el que ha experimentado una expansión mayor, potenciando el desarrollo de la mal llamada “industria del sexo” con un importante volumen de negocio en todo el mundo. Asimismo, puede afectar tanto a hombres como a mujeres pero, en realidad, tal y como establecen los datos oficiales, la víctimas son fundamentalmente mujeres y niñas⁹.

Existe una importante base documental sobre la Trata en el seno de las Naciones Unidas, generada a través de los numerosos informes que la institución ha venido elaborando. En un informe dirigido a la Unión Europea (ACNUR, 2001) se señala: «Las causas que se han venido reconociendo como origen de la trata de personas

⁷ Reproducimos por su importancia, los siguientes artículos: Artículo 6. 1. Cuando proceda y en la medida que lo permita su derecho interno, cada Estado Parte protegerá la privacidad y la identidad de las víctimas de la trata de personas, en particular, entre otras cosas, previendo la confidencialidad de las actuaciones judiciales relativas a dicha trata. 6.3. Cada Estado Parte considerará la posibilidad de aplicar medidas destinadas a prever la recuperación física, psicológica y social de las víctimas de la trata de personas, incluso, cuando proceda, en cooperación con organizaciones no gubernamentales, otras organizaciones pertinentes y demás sectores de la sociedad civil, y en particular mediante el suministro de: a) Alojamiento adecuado; b) Asesoramiento e información, en particular con respecto a sus derechos jurídicos, en un idioma que las víctimas de la trata de personas puedan comprender; c) Asistencia médica, psicológica y material; y d) Oportunidades de empleo, educación y capacitación. 6.5 5. Cada Estado Parte se esforzará por prever la seguridad física de las víctimas de la trata de personas mientras se encuentren en su territorio. Artículo 7. 1. Además de adoptar las medidas previstas en el artículo 6 del presente Protocolo, cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar medidas legislativas u otras medidas apropiadas que permitan a las víctimas de la trata de personas permanecer en su territorio, temporal o permanentemente, cuando proceda.

⁸ El Lobby Europeo de Mujeres, con representación de miles de ONG's y asociaciones de mujeres en toda Europa, adoptó, en su Asamblea General de 2001, una nueva moción para luchar contra la trata para la explotación sexual de mujeres. En dicha moción se pedía la criminalización de los clientes, siguiendo en este sentido el modelo sueco. Suecia es el único país en el mundo donde la legislación en materia de Igualdad de Oportunidades ha intentado reducir el mercado del sexo incidiendo en la responsabilidad social y penal del comprador.

⁹ El Fondo de Población de la ONU calcula que 4 millones de mujeres son vendidas cada año con fines de prostitución, esclavitud, o matrimonio forzado y 2 millones de niñas que son introducidas en el comercio sexual. Cerca de un millón de mujeres entra al año en Europa para ser prostituidas.

comprenden factores económicos como la pobreza, el desempleo y el endeudamiento; factores sociales y culturales como la violencia contra las mujeres y niñas, discriminación por motivos de género en el seno de la familia, la comunidad y el Estado; factores políticos y legales como la ausencia de legislación apropiada y la corrupción del sector público; y factores internacionales como la creciente feminización de la migración laboral, por un lado, y el endurecimiento cada vez mayor de las políticas de inmigración por parte de los países receptores, por otro».

Afortunadamente, pese a los esfuerzos realizados por la “industria del sexo”, son cada vez más movimientos sociales quienes, avalados por la legislación internacional, sitúan la trata para la explotación sexual como un problema generado a partir de la discriminación y violencia de género. No se considera el ejercicio de la prostitución (principal destino y por tanto, causa de las víctimas de trata) como una actividad libremente elegida, sino como una elección fuertemente condicionada, desde una perspectiva de género, por las circunstancias personales, familiares y socio-económicas, así como por una sociedad basada, aún hoy, en valores patriarcales en los que los cuerpos de las mujeres pueden ser objeto de consumo.

En diciembre de **1993**, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la **Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer**¹⁰. El primer instrumento internacional de derechos humanos que aborda exclusivamente este tema y en el que se contemplan todas las formas o manifestaciones de la violencia de género, incluyendo la trata y la prostitución.

Respecto de la discriminación contra la mujer, referimos la amplia jurisprudencia europea en esta materia, enmarcada, asimismo dentro de la definición adoptada por la **Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer**, que recoge: «*La expresión discriminación contra la mujer denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera*»¹¹. Es esta discriminación, la que ubica a la mujer, en una situación de exclusión y vulnerabilidad superior a la que experimenta el hombre. Dicha discriminación determina, por tanto, que la mujer se vea expuesta con mayor facilidad que los hombres a las situaciones de trata; siendo *cultural y universalmente* aceptado, con *naturalidad*, incluso en las sociedades occidentales avanzadas, el hecho de que la mujer pueda ser considerada y tratada como un objeto al servicio de la satisfacción del varón.

¹⁰ Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer. (Res. A.G. 48/104, ONU, 1994),

¹¹ Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979.

2. **NORMATIVA EUROPEA EN LA LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO**

2.1. **Normativa Europea en la lucha contra la violencia de género (Consejo de Europa y Unión Europea)**

El **Consejo de Europa** reconoció en el **Convenio de 4 de noviembre de 1950**, para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, el derecho al respeto de la vida privada y familiar, autorizando la injerencia de la autoridad pública para la protección de los derechos y libertades de la ciudadanía. En el marco de la Unión Europea, la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres se consagra como uno de los objetivos de la Comunidad y su acción, incluida su política social, debe fijarse el objetivo de eliminar las desigualdades entre las mujeres y los hombres.

Se considera que la violencia de género es la exacerbación de la desigualdad, y tanto la Unión como los Estados están capacitados para adoptar medidas legislativas coordinadas y tendentes a prevenir la violencia contra las mujeres y la infancia, así como a sancionar las conductas violentas y a resarcir a las víctimas procurando al mismo tiempo las respuestas oportunas, tanto preventivas como reparadoras. En el ámbito europeo, se planteó por primera vez el problema de la violencia contra las mujeres en el seno del Parlamento Europeo en **1986**, mediante la **Resolución A-44/86 sobre Agresiones a la Mujer**, donde se abordaba bajo diversos puntos de vista, desde las agresiones sexuales y las agresiones en el ámbito privado, hasta la prostitución.

En **1993**, con motivo de la **III Conferencia Interministerial Europea sobre la igualdad entre la mujer y el hombre** se adoptan estrategias para eliminar la violencia contra las mujeres, se desarrollan políticas para combatir el fenómeno y se adopta una resolución sobre el abuso sexual y la violación. En esta misma línea, **el Parlamento Europeo adoptó en el año 1994 la Resolución A3-0349/94**, sobre las violaciones de las libertades y los derechos fundamentales de las mujeres, además en la que se ponía de manifiesto, fundamentalmente, la problemática de la violación de los derechos de las mujeres y tenía en cuenta el derecho de las mujeres a la integridad de su cuerpo.

En **1997**, **recogiendo el compromiso de Beijing**, se pone en marcha una importante **“Campaña de tolerancia cero frente a la violencia”** que tiene como objetivos: (1) Analizar la situación social y la legislación de los distintos países que integran la Unión Europea (2) Promover un marco común en el plano legislativo y desarrollar políticas públicas de intervención comunes, con la pretensión de erradicar la violencia contra las mujeres, (3) Creación del Observatorio Europeo de violencia contra las mujeres.

En 2000, se puso en marcha el **Programa Daphne I**¹², que tiene como objetivo la prevención de la violencia ejercida contra niñas o niños, adolescentes y mujeres. Cuando una vez finalizado se evalúan los resultados, se decide llevar a cabo un segundo programa, **Daphne II**¹³, ampliando los objetivos a la eliminación de todas las formas de violencia ejercida contra niñas, niños, adolescentes y mujeres. En la actualidad se ha aprobado el programa **Daphne III**.

2.2. Normativa Europea de lucha contra la trata (Unión Europea y Consejo de Europa)

La Unión Europea, ha realizado esfuerzos durante la última década para luchar contra esta grave vulneración de derechos humanos perpetrada, como ya hemos visto, fundamentalmente contra mujeres y niños/as. En la Acción Común de 24 de febrero de 1997, relativa a la lucha contra la trata de seres humanos y la explotación sexual de niños, y en el Anexo al Convenio basado en el artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea por el que se crea una oficina europea de policía (Convenio Europol, 26 de julio de 1995), se define la trata de seres humanos como: «el acto de someter a una persona al poder real e ilegal de otras personas mediante la violencia o mediante amenazas o abusando de una relación de autoridad o mediante engaño, en particular con objeto de entregarse a la explotación de la prostitución ajena, en forma de violencia sexuales respecto de menores de edad o al comercio ligado al abandono de niños». Sobre este aspecto el Parlamento europeo solicitó a la Comisión que la definición que la Unión hiciera de la trata de seres humanos incluyese igualmente otras prácticas de tipo esclavista, aparte de la prostitución forzada y la explotación sexual, tales como el trabajo forzado y el matrimonio forzado, tal y como se recogía en el ámbito internacional.

En consecuencia la Decisión marco del Consejo, de 19 de julio de 2002, relativa a la lucha contra la trata de seres humanos incluye esas conductas y delimita cuáles han de ser los elementos del tipo penal de la trata dentro del ámbito de los estados miembros de la Unión Europea¹⁴.

¹² En 2000, el Parlamento Europeo realizó una encuesta para analizar los patrones de consideración social de la violencia. El resultado evidenció la falta de información y la distorsión de la sociedad sobre este fenómeno, justificándolo como algo natural en los conflictos de pareja o familiares. Se justifica el acto violento y se explica con causas externas al propio sujeto, alcohol, drogas, al tiempo que se culpabiliza a las mujeres como causantes o productoras de los actos violentos. Como respuesta se puso en marcha Daphne I, establecido por la Decisión n° 293/2000/CE, de 24 de enero de 2000.

¹³ Su objetivo es prevenir y combatir toda forma de violencia, tanto en el ámbito público como en el ámbito privado, contra niños, jóvenes y mujeres; adoptando medidas preventivas y proporcionando apoyo a las víctimas y a los grupos de riesgo, incluida en especial la prevención de su exposición futura a la violencia, así como ayudar y estimular a las organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones activas en este campo.

¹⁴ El artículo 1 de la Decisión marco tipifica como trata: «1. La captación, el transporte, el traslado, la acogida, la subsiguiente recepción de una persona, incluidos el intercambio o el traspaso del control sobre ella cuando: se recurra a la coacción, la fuerza o la amenaza, incluido el rapto, o se recurra al engaño o fraude, haya abuso de autoridad o de situación de vulnerabilidad, de manera que la persona no tenga una alternativa real y aceptable, excepto someterse al abuso, o se concedan o se reciban pagos o beneficios para conseguir el consentimiento de una persona que posea el control sobre otra persona, con el fin de de explotar el trabajo o los servicios de dicha persona, incluidos al menos el trabajo o los servicios forzados, la esclavitud o prácticas similares a la esclavitud o la servidumbre, o con el fin de explotar la prostitución ajena o ejercer otras formas de explotación sexual, incluida la pornografía.»

Es importante destacar como la UE define la trata de seres humanos «no como fenómenos episódicos, es decir, que afectan a unos cuantos individuos, sino que, presentan un carácter estructural, con amplias implicaciones en el tejido social y económico, y en la organización de nuestras sociedades». **Además, cabe mencionar que en ninguno de los instrumentos europeos sobre trata se da una definición de la víctima como el núcleo central de las medidas a adoptar en esta materia.** Asimismo, define la explotación sexual como: «la explotación de una persona con fines de prostitución, espectáculos pornográficos o producción de material pornográfico». Todas las acciones encaminadas a la erradicación de estos fenómenos deberían, de acuerdo con la Comisión, abordar la cadena entera de la trata: los que captan y trafican, clientes, transportistas y explotadores, e insiste en la necesidad de adoptar una perspectiva de **derechos humanos** y de género.

El Consejo de la Unión Europea aprobó el **29 de abril de 2004 la Directiva 2004/81/CE, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes.** Previa al otorgamiento del permiso, la directiva también establece un período de reflexión a estas personas «que les permita recuperarse y librarse de la influencia de los autores de los delitos, de forma que puedan decidir con conocimiento de causa si cooperan con las autoridades competentes». Asimismo la directiva prevé una asistencia bio-psico-social básica.

Con fecha 16 de mayo de 2005, el Consejo de Europa aprueba el Convenio Europeo contra la Trata de Seres Humanos, que entró en vigor el 2 de febrero de 2008. Tras su entrada en vigor ha sido firmado por 39 de los 47 países que forman parte del Consejo de Europa. En el caso de España, **el Convenio se firmó el pasado 9 de julio y no se conoce aún la fecha para su ratificación.**”.

3. NORMATIVA NACIONAL Y AUTONÓMICA EN LA LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO

3.1 Normativa nacional y autonómica en la lucha contra la violencia de género

A nivel nacional, y desde la Constitución de 1978, el Derecho a vivir sin violencia de género se deriva de la literalidad de los artículos 10, 14 y 15. La violencia de género atenta a valores constitucionales de primer orden: al derecho a la dignidad de la persona y al libre desarrollo de su personalidad; al derecho a la vida, a la integridad física y moral con interdicción de los tratos inhumanos o degradantes, a la seguridad personal; al derecho a la igualdad y no discriminación. Asimismo, quedan afectados, además, principios rectores de la política social y económica, como la protección de la familia y la infancia, y la protección integral de hijas e hijos. El Tribunal Constitucional tiene reconocido que la violencia de género es una discriminación por razón de sexo, y que las mujeres son destinatarias de este tipo de violencia porque el varón quiere mantener la situación de dominación.

Antecedentes Legislativos de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre.

La **Constitución de 1978** además de reconocer la igualdad formal entre mujeres y hombres, con expresa prohibición de la discriminación por razón de sexo, la configura como valor superior del Ordenamiento, introduciendo el deber de actuar de los poderes públicos para hacer efectiva la igualdad real entre unos y otras.

La Ley Orgánica 3/1989, de 21 de junio, de actualización del Código Penal de 1973, introdujo un nuevo artículo, el 425, que castigaba la violencia física ejercida sobre «*el cónyuge o persona con la que el autor estuviera unido por análoga relación de afectividad*», sobre las hijas o hijos sometidos a potestad o sobre pupilas, pupilos, menores o incapaces sometidos/as a tutela o guarda de hecho. La pena prevista era la de arresto mayor, de uno a seis meses de privación de libertad. Esta reforma se centró, exclusivamente en la violencia física, lo que suponía dejar fuera del reproche penal la mayor parte de las violencias que se producen en el ámbito familiar y, desde luego, las que suelen ser sus primeras manifestaciones (violencia psíquica). Autores del delito podían ser hombres y mujeres, al igual que víctimas, siempre que unos y otras mantuvieran entre sí las concretas relaciones personales definidas en el tipo penal.

La violencia específica sobre las mujeres, como fenómeno social merecedor de especial repulsa, fue reconocida expresamente por el **Tribunal Constitucional**, convalidando, con ello, un diferenciado tratamiento desde el sistema de justicia penal frente a la violencia que podía producirse en el ámbito de la pareja, en función de quién fuera el autor y la víctima. El **Auto 691/84, de 14 de noviembre, del Alto Tribunal**, señalaba, en su **Fundamento Jurídico Tercero lo siguiente**: «*Es notorio, en efecto, que como afirma el Auto impugnado constituye hoy un fenómeno social merecedor de especial repulsa, el hecho de que, dentro de la pareja, se produzca con lamentable frecuencia malos tratos a la mujer por parte del hombre, mientras que, por el contrario, no existe como fenómeno social el hecho contrario, es decir, los malos tratos al hombre por parte de la mujer. Está en consecuencia justificado que para reprimir aquel fenómeno social se acentúe el rigor de la Ley para los que contribuyen al mismo. No se da, por tanto, frente a lo que dice el recurrente, una discriminación en la aplicación de la Ley por razón de sexo, pues el hombre no es tratado más severamente por su condición de hombre sino por contribuir con su conducta a la existencia del fenómeno social de las mujeres maltratadas, contra el cual pueden y deben reaccionar los Tribunales de Justicia con los medios que el Derecho les permite*».

Pese a lo anterior, este nuevo tipo penal, introducido en **1989**, resultó inaplicado durante muchos años, manteniéndose en la mayor parte de casos las acusaciones por supuestas faltas, cuyo enjuiciamiento correspondía a los Juzgados de Instrucción, con un resultado de impunidad en más de un 80% de los casos. La **Ley Orgánica 14/1999, de 9 de junio, de modificación del Código Penal de 1995, en materia de protección a las víctimas de malos tratos y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, modificó**, entre otros extremos, el precepto mencionado, incorporando a la acción tipificada (la violencia física habitual) la violencia psíquica, abarcando asimismo conductas ejecutadas contra personas que hubieran tenido anteriormente con el agresor la relación afectiva de pareja.

Estas sucesivas reformas legislativas reforzaron un concepto, el de **violencia doméstica**, y un bien jurídico, la dignidad de la persona y la paz familiar. Sin embargo, únicamente se regula la violencia doméstica o de ámbito familiar, no diferenciándose de la **violencia de género**, que es aquella violencia estructural ejercida por los hombres contra las mujeres -por el mero hecho de ser mujeres- en el ámbito de las relaciones de afectividad, presente o pasada, y que puede darse tanto en el ámbito familiar como en otros ámbitos.

La **Ley 38/2002, de 24 de octubre, de reforma parcial de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, sobre procedimiento para el enjuiciamiento rápido e inmediato de determinados delitos y faltas, y de modificación del procedimiento abreviado**, introdujo significativas reformas procesales para lograr el rápido enjuiciamiento de determinados delitos y faltas, incluidos los vinculados a la violencia doméstica, dentro de los 15 días siguientes a la ejecución de los hechos, así como el dictado de sentencias de conformidad, inmediatamente después de producirse éstos, en el propio Juzgado de Instrucción.

La **Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la Orden de Protección de las Víctimas de la Violencia Doméstica**, supuso un paso más, especialmente relevante, en la lucha contra esta lacra social, introduciendo por primera vez en nuestro Ordenamiento, la diferencia entre la violencia de género en el ámbito de las relaciones de afectividad y otras violencias intrafamiliares y reclamando tanto la coordinación entre todos los sectores como la actuación de toda la sociedad para conseguir su erradicación.

Se configura el denominado «estatuto integral de protección de la víctima», posibilitando la adopción de resoluciones judiciales cautelares por el Juzgado de Instrucción que contemplasen tanto medidas penales como civiles y asistenciales.

La **Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros**, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros, por la que se da una nueva redacción a la llamada «circunstancia mixta de parentesco», que funciona, dependiendo de los casos, como atenuante o como agravante; se hacen delito antiguas faltas de lesiones ejercidas en el ámbito familiar, incluyendo cualquier menoscabo psíquico o una lesión no definida como delito, esto es, la que no precisara para la sanidad tratamiento médico o quirúrgico posterior a la primera asistencia médica, así como golpes o mal-trato de obra que no causaran lesión o la amenaza leve con armas y otros instrumentos peligrosos.

En el **artículo 153.I¹⁵ del actual Código Penal** se prevé la posibilidad de imponer la pena de prisión de tres meses a un año, aunque también, alternativamente, la pena de trabajos en beneficio de la comunidad de treinta y uno a ochenta días. Así mismo, se incluye en todos estos caso la pena de privación del derecho a la tenencia y porte de armas y, de considerarse adecuado al interés del/de la menor o incapaz, la de inhabilitación para el ejercicio de la potestad, tutela, curatela, guarda o acogimiento por

¹⁵ El artículo 153 del Código Penal está vigente desde el 29 de junio de 2005.

tiempo de seis meses a tres años. Sujetos activos y pasivos podían ser tanto hombres como mujeres, dentro del círculo familiar señalado, por lo que seguía ubicando la represión en el ámbito de la violencia doméstica. La pena habría de imponerse en su mitad superior en determinados supuestos, en concreto, cuando el delito se perpetrara en presencia de menores, utilizando armas, tuviera lugar en el domicilio común o en el de la víctima o se quebrantara una pena, medida cautelar o de seguridad (prohibición de aproximación, de residir o de comunicarse).

En el anterior Código Penal el delito de violencia física o psíquica habitual se enmarcaba dentro del **artículo 152** bajo el epígrafe de “Violencia física en el ámbito familiar”. En el Código Penal vigente, la violencia física o psíquica habitual¹⁶ pasa a ubicarse sistemáticamente como delito contra la integridad moral, en el **artículo 173.2** sobre “Trato degradante”.

En el nuevo artículo 173 se amplía los sujetos pasivos contra los que podía ir dirigida la conducta prevista, pasando a incluir a hermanos, hermanas, a otras personas amparadas en cualquier otra relación por la que se encontraran integradas en el núcleo de su convivencia familiar o a otras personas que por su especial vulnerabilidad se encontraran sometidas a custodia o guarda en centros públicos o privados. La pena prevista era la de prisión de seis meses dos años, privación del derecho a la tenencia y porte de armas de dos a cinco años y, en su caso, de estimarse adecuado al interés del/de la menor o incapaz, inhabilitación para el ejercicio de la potestad, tutela, curatela, guarda o acogimiento por tiempo de uno a cinco años.

La **Ley Orgánica 13/2003, de 24 de octubre, de reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en materia de prisión provisional**, permitió la adopción de la medida cautelar de prisión provisional para estos delitos, incluso aunque el delito presuntamente cometido estuviera castigado con pena inferior a dos años, que pasaba a constituir el nuevo límite temporal de referencia para acordar la medida cautelar, cuando tuviera como finalidad evitar que el imputado actuase contra bienes jurídicos de la víctima.

La **Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, de reforma del Código Penal**, introdujo, como principal novedad en los delitos de violencia doméstica, la imposición obligatoria de la pena accesoria de prohibición de aproximación (alejamiento) de la víctima. Como complemento de las anteriores medidas, y al objeto de facilitar el conocimiento de las decisiones judiciales previamente adoptadas, lo que habría de redundar en una mejor protección de las víctimas, el **Real Decreto 355/2004, de 5 de marzo**, creaba el **Registro Central para la protección de las víctimas de la violencia doméstica**, centralizando en un solo Registro la información sobre la totalidad de penas y medidas de seguridad impuestas en esta materia por sentencias así como de medidas cautelares, incluyendo órdenes de protección, adoptadas en el curso de un procedimiento penal, posibilitando su uso por juezas y jueces, fiscalas y fiscales y policía judicial. Por Real Decreto 315/2005, se ampliaba el acceso al Registro a las

¹⁶ En el Código Penal anterior, para que se considerase la habitualidad de la violencia física o psíquica se exigía, al menos, tres sentencias y/o condenas. En el vigente Código Penal, se reconoce la habitualidad si existen actos acreditados de la misma.

Comunidades Autónomas, en cuanto obligadas a garantizar el cumplimiento de determinadas medidas asistenciales.

La **Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género**, tiene por objeto actuar contra la violencia que se ejerce sobre las mujeres por parte de quienes sean o hayan sido sus cónyuges o de quienes estén o hayan estado ligados a ellas por relaciones similares de afectividad, aun sin convivencia, como manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres.

De acuerdo con la Exposición de Motivos, la violencia de género se ejerce sobre las mujeres por el sólo hecho de serlo, porque son consideradas por sus agresores como personas carentes de los derechos mínimos de libertad, de respeto y de capacidad de decisión. Esta Ley pretende atender las recomendaciones de los organismos internacionales en el sentido de proporcionar una respuesta global a la violencia que se ejerce sobre las mujeres. El fundamento jurídico sustancial de la Ley Orgánica se encuentra en los artículos 15 y 9.2 de la Constitución Española. El artículo 15 establece que *“Todos tienen derecho a la vida y a la integridad física y moral, sin que, en ningún caso, puedan ser sometidos a torturas ni a penas o tratos inhumanos o degradantes. [...]”*. El artículo 9.2 determina que *“Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”*.

Por ello, los poderes públicos no pueden ser ajenos a la violencia de género, que constituye uno de los ataques más flagrantes a derechos fundamentales proclamados en la Constitución, como la libertad, la igualdad, la vida, la seguridad y la no discriminación.

En este sentido, estos mismos poderes públicos tienen la obligación de adoptar medidas de acción positiva para hacer reales y efectivos dichos derechos, removiendo los obstáculos que impiden o dificultan su plenitud. El ámbito de la Ley Orgánica abarca tanto los aspectos preventivos, educativos, sociales, asistenciales y de atención posterior a las víctimas, como la normativa civil que incide en el ámbito familiar o de convivencia donde principalmente se producen las agresiones. Igualmente se aborda con decisión la respuesta punitiva que deben recibir todas las manifestaciones de violencia que la Ley regula.

La Ley establece medidas de sensibilización e intervención en el ámbito educativo; de refuerzo de una imagen que respete la igualdad y la dignidad de las mujeres, con referencia concreta al ámbito de la publicidad; de apoyo a las víctimas, a través del reconocimiento de derechos, como el derecho a la información, a la asistencia social integral y a la asistencia jurídica gratuita; de protección social; de apoyo económico; a la vez que proporciona una respuesta legal integral que abarca tanto normas procesales, como normas sustantivas penales y civiles; así como la debida formación de las personas que en los ámbitos sanitarios, policiales y jurídicos son responsables de la obtención de pruebas y de la aplicación de la Ley.

La Ley Orgánica establece, también, medidas de sensibilización e intervención, en el ámbito sanitario, para optimizar la detección precoz y la atención física y psicológica de las víctimas, en coordinación con otras medidas de apoyo. Asimismo, la Ley pretende dar una respuesta global a la violencia de género, en el ámbito doméstico y, como quiera que las situaciones de violencia sobre las mujeres afectan también a las y los menores que se encuentran dentro del entorno familiar, que son víctimas directas o indirectas de esta violencia, la Ley prevé, asimismo, su protección, y ello no sólo para tutelar los derechos de las y los menores, sino para garantizar, de forma efectiva, las medidas de protección adoptadas respecto de las mujeres.

Por último, la lucha contra la violencia de género también se ha reflejado en la legislación de algunas comunidades autónomas, que han elaborado leyes específicas. En este momento se encuentran en vigor las siguientes normas:

- ♦ **Comunidad Autónoma Andalucía.** Ley 13/2007, de 26 de noviembre de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género.
- ♦ **Comunidad Canaria.** Ley 16/2003, de 8 de abril, de prevención y protección integral de las mujeres contra la violencia de género.
- ♦ **Cantabria.** Ley 1/2004, de 1 de abril, Integral para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Protección a sus víctimas.
- ♦ **Comunidad Autónoma Castilla-La Mancha.** Ley 5/2001, de 17 de mayo, de Prevención de Malos Tratos y Protección a las Mujeres Maltratadas.
- ♦ **Comunidad Castilla y León.** Ley 1/2003, de 3 de marzo de Igualdad de oportunidades entre Hombres y Mujeres de las Cortes de Castilla y León.
- ♦ **Cataluña.** Ley 5/2008, de 24 de abril, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista.
- ♦ **Galicia.** Ley 7/2004, de 16 de julio, gallega para la igualdad de mujeres y hombres. Ley 11/2007, de julio, de Galicia, sobre las normas reguladoras de prevención y el tratamiento integral de la violencia de género.
- ♦ **Comunidad de Madrid.** Ley 5/2005, de 20 de diciembre, Integral contra la violencia de género de la Comunidad de Madrid.
- ♦ **Murcia.** Ley 7/2007, de 4 de abril, Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y de Protección contra la Violencia de Género en la Región de Murcia.
- ♦ **Comunidad Navarra.** Ley Foral 22/2002, de 2 de julio, para la adopción de medidas integrales contra la violencia sexista. Ley Foral 12/2003, de 7 de marzo, de modificación de la Ley Foral 22/2002, de 2 de julio, para la adopción de medidas integrales contra la violencia sexista.
- ♦ **Comunidad Valenciana.** Ley 9/2003, de 2 de abril, para la igualdad entre mujeres y hombres.

- ♦ **País Vasco.** Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres. (Capítulo VII: violencia)

Las restantes comunidades autónomas: Aragón, Melilla, Ciudad de Ceuta y Principado de Asturias, no tienen normas con rango de ley, sino decretos, resoluciones, órdenes, etc.

3.2 Normativa Nacional y Autonómica en la lucha contra la trata

Como ya hemos advertido, muy recientemente el Gobierno Español ha firmado el Convenio Europeo contra la Trata de Seres Humanos y aún no ha realizado la transposición de la **Directiva 2004/81/CE, de 29 de abril de 2004 relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o haya sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes, cuyo plazo finalizó el 6 de agosto de 2006...**¹⁷.

Esta falta de transposición de la normativa europea al derecho interno ha determinado que la única norma del ordenamiento jurídico español, que intenta regular el delito de la trata es el limitado **artículo 318.bis**, el cual aparece en el Título XV bis. **Delitos contra los derechos de los ciudadanos extranjeros del Código Penal, de artículo único, que regula el tráfico ilícito de personas.** En su apartado 2, incluye un tipo agravado que se aplica cuando el tráfico, **no la “trata”** se hace con fines de explotación sexual. Es en este mismo artículo, y en concreto en su apartado tercero, donde encontramos un segundo agravante de las conductas que se describen con anterioridad, incluyendo aquí el elemento del engaño, y ponderando este como la medida para imponer las penas¹⁷.

Este precepto se introdujo en el Código Penal por la **Ley Orgánica 8/2000 de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social** a los efectos de introducir un instrumento de persecución penal del tráfico de personas. Este artículo sufrió una modificación por la **Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre**, que, además del endurecimiento de las penas, con respecto a su primera redacción, introdujo el apartado 2, el tráfico ilícito al objeto de explotación sexual. De ese modo el legislador pretendía añadir al tipo penal del tráfico de personas, regulado en el apartado primero (que era lo que realmente regulaba la inicial redacción), el supuesto de la trata, con intención de

¹⁷ 1. El que, directa o indirectamente, promueva, favorezca o facilite el tráfico ilegal o la inmigración clandestina de personas desde, en tránsito o con destino a España, será castigado con la pena de cuatro a ocho años de prisión.

2. Si el propósito del tráfico ilegal o la inmigración clandestina fuera la explotación sexual de las personas, serán castigados con la pena de 5 a 10 años de prisión.

3. Los que realicen las conductas descritas en cualquiera de los dos apartados anteriores con ánimo de lucro o empleando violencia, intimidación, engaño, o abusando de una situación de superioridad o de especial vulnerabilidad de la víctima, o siendo la víctima menor de edad o incapaz o poniendo en peligro la vida, la salud o la integridad de las personas, serán castigados con las penas en su mitad superior.

4. En las mismas penas del apartado anterior y además en la de inhabilitación absoluta de seis a 12 años, incurrirán los que realicen los hechos prevariándose de su condición de autoridad, agente de ésta o funcionario público.

adaptarse a lo señalado por la *Decisión marco del Consejo, de 19 de julio de 2002, relativa a la lucha contra la trata de seres humanos*.

En este sentido, queremos advertir, dos elementos importantes:

Aunque en este monográfico tratamos de recoger todas las normas que regulan el delito de la trata, hemos de advertir que la normativa comunitaria y la normativa interna, no son comparables, dado que hacen referencia a temas complementarios pero muy distintos en cuanto al objeto; la Directiva se refiere a la protección y documentación de las víctimas y el código penal a la persecución del delito.

Así mismo, entendemos que la Directiva, aunque no haya sido transpuesta, es aplicable, tal y como establece el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, quien reconoce el efecto directo vertical de las Directivas comunitarias, y más concretamente, la posibilidad de que los derechos contemplados en las mismas puedan invocarse directamente por los particulares frente a los poderes públicos, siempre que el precepto que pretenda invocarse sea lo suficientemente claro, preciso e incondicional.

El precepto se introdujo en el Código Penal por la **Ley Orgánica 8/2000 de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social** a los efectos de introducir un instrumento de persecución penal del tráfico de personas. Este artículo sufrió una modificación por la *Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre*, que, además del endurecimiento de las penas, con respecto a su primera redacción, introdujo el apartado 2, el tráfico ilícito al objeto de explotación sexual. De ese modo el legislador pretendía añadir al tipo penal del tráfico ilícito de personas, regulado en el apartado primero (que era lo que realmente regulaba la inicial redacción), el supuesto de la trata, con intención de adaptarse a lo señalado por la *Decisión marco del Consejo, de 19 de julio de 2002, relativa a la lucha contra la trata de seres humanos*.

Como ya hemos explicado, los textos internacionales, fundamentalmente los dos protocolos¹⁸, ambos firmados y ratificados por España, ponen especial cuidado en clarificar ambos conceptos y sus respectivas consecuencias. La trata no es un tipo agravado que trae causa de un tipo inicial, el del tráfico ilegal de personas, sino que se trata de un tipo completamente independiente. En los estándares internacionales ratificados por España las personas objeto de la trata son, ante todo y sobre todo, víctimas, sujeto de derecho de una batería de medidas destinadas a su asistencia y protección integral. La propia *Decisión marco del Consejo, de 19 de julio de 2002, relativa a la lucha contra la trata de seres humanos*, en la que la reforma de la *Ley Orgánica 11/2003* dice basarse, delimita un concepto de trata específico, prácticamente idéntico al adoptado en Palermo.

Cabe preguntarse qué ocurre, entonces, en las situaciones en la que las víctimas de trata han entrado de modo regular, como podría ser el caso de las/los nacionales de la UE. o qué ocurre cuando la explotación no es para fines sexuales -muchas mujeres son

¹⁸ Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas especialmente de Mujeres y Niños (Protocolo de Palermo), y el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire,

traficadas para explotación laboral-. En ambos casos, estas conductas no pueden perseguirse porque no están tipificadas ni por el artículo 318.bis.2 ni por ningún otro.

Por último, en el caso de las mujeres inmigrantes la consecuencia inmediata de esta nueva regulación del Código Penal –que confunde la trata con un supuesto agravado del tráfico ilícito- es la aplicación inmediata de la Ley de Extranjería a sus víctimas, como si, por encima de su condición de víctima prevaleciese su condición de personas inmigrantes en situación irregular.

Siguiendo con la racionalidad del ordenamiento interno, el resto de conductas reguladas que podrían incidir en las situaciones de trata son las establecidas en la Ley Orgánica 4/2000,¹⁹ y en su Reglamento de ejecución, aprobado por el **Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre**. El criterio que engloba la regulación de las conductas de trata (tráfico en ambos documentos) es el de la colaboración con la justicia. El artículo 59 de la ley de extranjería establece las previsiones en caso de colaboración contra redes organizadas siendo su finalidad la documentación de la víctima en situación administrativa irregular siempre que colaboren con las autoridades²⁰.

A pesar de tratarse de un supuesto que se aplica con cierta asiduidad a las víctimas de trata, que colaboran con las autoridades, lo cierto es que las medidas de protección a la víctima, consistentes en la regularización documental y en la asistencia social y jurídica, quedan supeditadas a su participación en el procedimiento policial y penal y a que dicha colaboración sea considerada “esencial”, por las autoridades policiales o judiciales. Entendemos que el objetivo es, más que la garantía de protección, la persecución del delito. Así mismo, dicha protección puede ser revocada si el titular, durante el tiempo que dura el procedimiento, cesa en su cooperación o colaboración, tal y como se establece en el punto primero del artículo 117 del RD 2393/2004.

Finalmente, hemos de mencionar la falta de desarrollo reglamentario de la Ley Orgánica 19/1994, de 23 de diciembre, de Protección de Testigos y Peritos en Causas Criminales, lo que se traduce en la falta de recursos y procedimiento para garantizar la

¹⁹ Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, y las subsiguientes y abundantes modificaciones por leyes orgánicas 8/2000, 11/2003 y 14/2003

²⁰ 1. El extranjero que haya cruzado la frontera española fuera de los pasos establecidos al efecto o no haya cumplido con su obligación de declarar la entrada y se encuentre irregularmente en España o trabajando sin autorización, sin documentación o documentación irregular, por haber sido víctima, perjudicado o testigo de un acto de tráfico ilícito de seres humanos, inmigración ilegal, o de tráfico ilícito de mano de obra o de explotación en la prostitución abusando de su situación de necesidad, podrá quedar exento de responsabilidad administrativa y no será expulsado si denuncia a las autoridades competentes a los autores o cooperadores de dicho tráfico, o coopera y colabora con los funcionarios policiales competentes en materia de extranjería, proporcionando datos esenciales o testificando, en su caso, en el proceso correspondiente contra aquellos autores.

2. Los órganos administrativos competentes encargados de la instrucción del expediente sancionador harán la propuesta oportuna a la autoridad que deba resolver.

3. A los extranjeros que hayan quedado exentos de responsabilidad administrativa se les podrá facilitar a su elección, el retorno a su país de procedencia o la estancia y residencia en España, así como autorización de trabajo y facilidades para su integración social, de acuerdo con lo establecido en la presente Ley.

protección de las víctimas que obtienen la condición de testigos protegidos y la de sus familiares, tras su colaboración con la justicia. Como ejemplo, en la práctica este hecho se traduce en una falta de medios y coordinación necesaria para preservar la identidad de las testigos o denunciantes a lo largo del proceso judicial, elemento este imprescindible, aunque no el único, para garantizar la protección.

Para continuar en el análisis del ordenamiento jurídico interno, y en relación a la consideración a nivel internacional de la trata y la explotación sexual-prostitución como formas de violencia de género hemos de decir que en ningún momento la legislación española recoge este precepto, y prueba de ello, es la omisión que de estos supuestos se hace en la **Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género**. Por primera vez, el ordenamiento jurídico español recoge y define el concepto de violencia hacia las mujeres, y no lo hace en un sentido limitado a una de sus formas, sino que la identifica en el supuesto general de violencia de género, regulada en el artículo 1 de la misma: *La presente Ley tiene por objeto actuar contra la violencia, como manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres. La violencia de género a que se refiere la presente Ley comprende todo acto de violencia física y psicológica, incluidas las agresiones a la libertad sexual, las amenazas, las coacciones o la privación arbitraria de libertad.*

Sin embargo, el ámbito objetivo de la ley queda reducido a un tipo concreto de violencia de género, identificándolo, exclusivamente con: (...) *la violencia que se ejerce sobre éstas por parte de quienes sean o hayan sido sus cónyuges o de quienes estén o hayan estado ligados a ellas por relaciones similares de afectividad, aun sin convivencia.*

Es aquí donde entendemos que se ha perdido la oportunidad y aunque es difícil de entender, creemos que la falta de un verdadero debate y compromiso político y social, y el miedo a desvirtuar los esfuerzos por regular un problema tan grave en nuestra sociedad como la violencia doméstica al igualarla en tratamiento a la trata para la explotación sexual, todo ello, unido a las fuertes presiones ejercidas por la “industria sexual”, para hacernos ver que la prostitución es una actividad laboral como cualquier otra, elegida “libremente” por las mujeres inmigrantes, son las verdaderas causas para que los supuestos de trata y prostitución no se hayan incluido.

Pero, además, consideramos que si algo necesita el abordaje legal de los problemas de trata y explotación sexual, es precisamente la perspectiva integral que se plantea en la Ley Orgánica 1/2004, estableciéndose medidas destinadas tanto a la asistencia a víctimas como a la represión, prevención y erradicación de este tipo de violencia. Otro de los aspectos sin duda notables es el relativo a la percepción y ubicación de la víctima, a la descripción de sus necesidades daños y carencias, a sus luchas cotidianas para hacer velar su condición de sujeto indefenso. La víctima de violencia de género es, ante todo, víctima, más allá de cualquier otra consideración.

No obstante, a través del Instituto de la Mujer, del Ministerio de Igualdad (y las diversas instituciones competentes en las Comunidades Autónomas), se viene reconociendo la trata de mujeres y niñas como forma de violencia de género, no a modo de legislación (excepto algunas comunidades autónomas que si reconocen los supuestos de trata y

prostitución en la legislación específica de lucha contra la violencia de género), pero sí de planes y programas de actuación. Esta es otra de las paradojas que queremos señalar. Ya en el III *Plan para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres (1997-2000)*, incluía la promoción de medidas específicas para eliminar la trata de mujeres y niñas y la explotación sexual. Igualmente se programan medidas en el actual plan vigente dirigidas a *desarrollar políticas activas, para erradicar la violencia contra las mujeres* (objetivo 5.2), donde se recoge: «*La violencia contra las mujeres, en todas sus manifestaciones, es una de las grandes lacras que sigue arrastrando la sociedad de principios del siglo XXI.*»

II. DIAGNÓSTICO SOBRE LA INCIDENCIA DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO EN LA MUJER INMIGRANTE

I. Diagnóstico sobre la incidencia de la violencia ejercida por el cónyuge o pareja en la mujer inmigrante

Cualquier informe sobre la violencia contra las mujeres que pretenda recoger los datos cuantitativos que la caracterizan corre el riesgo, siempre, de quedarse corto. Los indicadores con los que contamos (número de muertes, denuncias, ordenes de protección, etc..) nos muestran solo la punta de iceberg de un fenómeno que es universal y que tiene como causa la desigual distribución de poder entre mujeres y hombres así como una infravaloración de todo lo “femenino”. Sin embargo, a pesar de que según la OMS la violencia de género representa la primera causa de mortalidad entre las mujeres de 15-45 años en todo el mundo por encima de los accidentes de tráfico o el cáncer, podemos afirmar que no se puede llegar a una cifra fiable en cuanto a la violencia contra las mujeres.

Sin embargo, los datos con los que contamos nos ofrecen una idea aproximada de la situación que viven muchas mujeres, inmigrantes y autóctonas en España. Las fuentes principales de las que podemos obtener información de tipo cuantitativo sobre la magnitud de la violencia contra las mujeres en España son el Consejo Superior Poder Judicial, el Ministerio del Interior y las Macroencuestas del Instituto de la Mujer. Estas fuentes nos ofrecen los datos relativos al número de denuncias, de muertes y órdenes de protección, así como la que se desprende de la macroencuesta que diferencia entre maltrato técnico y declarado.

Existen, además, estadísticas a nivel europeo así como estudios comparativos internacionales que pretenden dar cuenta de la dimensión de la violencia contra las mujeres, sin embargo, existe un debate acerca de los números reales que la caracterizan. Ahora bien, en lo que si parece estar de acuerdo todo el mundo es que, en el caso de España, el número de denuncias ha ido aumentando considerablemente a lo largo de los últimos años aunque también, el número de muertes. Existen dos hipótesis explicativas sobre lo que está sucediendo como indican Bosch y Ferrer: si lo que ocurre es que las mujeres se encuentran más dispuestas a denunciar o sí, por el contrario, se está produciendo un aumento real de los casos. Parece que ambas hipótesis son ciertas. La visibilidad del problema, el aumento de la sensibilidad social y el mayor nivel de recursos

públicos implicados facilita que las mujeres se atrevan a denunciar. Ahora bien, si partimos de que la violencia contra las mujeres tiene sus raíces en la desigualdad entre mujeres y hombres y en la subordinación de las primeras, no es ilógico pensar que los cambios en las relaciones de género y la llamada “liberación “de la mujer, puedan hacer que, acorto y medio plazo, aumente la violencia de los hombres hacia éstas.

A pesar de las dificultades descritas para conocer la dimensión real del problema, si tenemos datos para asegurar que la violencia contra las mujeres es uno de los problemas más graves de salud pública que existen en España y un atentado contra los derechos humanos de las mujeres que requiere la máxima atención por parte de los poderes públicos para su erradicación.

Ya hemos indicado que la violencia contra las mujeres tiene su origen en la subordinación de éstas en relación a los hombres y por tanto, las raíces de la violencia que sufren las mujeres inmigrantes que viven en España no difiere de esta consideración. Sin embargo, las circunstancias y contextos en los que se realizan las migraciones influyen notablemente en la vulnerabilidad de las mujeres inmigrantes. La inmigración acentúa, en ocasiones, el riesgo de ser víctimas de violencia y dificulta, en otras, el acceso a los servicios y recursos que la administración pública y la sociedad civil ha puesto a disposición de las mujeres.

Las cifras con las que contamos son las siguientes.

Según informe del Observatorio contra la violencia de género CSPJ, el total de denuncias por malos tratos durante el año 2007 fue de 126.293, es decir, 364 cada día. De éste número, el 30 % corresponde a casos de mujeres inmigrantes. Esta cifra resulta realmente alarmante si tenemos en cuenta que en España la población de mujeres extranjeras supone un 11% del total de mujeres. Si atendemos a los datos del padrón municipal, observamos que la tasa de denuncias entre las mujeres extranjeras es de 13 por cada mil, mientras que en el caso de las españolas es de un 3/ 1.000

Si bien es cierto que el número de denuncias interpuestas por mujeres es un indicador del grado de violencia de género que se está produciendo en España, es importante recalcar que hay muchas situaciones en las que la denuncia se convierte en una salida complicada, entre las que cabe destacar la de las 7 millones de mujeres rurales (entre las que también hay inmigrantes). En el medio rural todavía operan una serie de dinámicas y estereotipos que dificultan, por un lado, la autopercepción por parte de las mujeres como víctimas de maltrato y, por otro lado, el acceso a los recursos. Algunas de las características del medio rural que agravan las citaciones de violencia de género son: (1) en el medio rural todavía se mantienen muy afianzados los roles de género tradicionales; (2) entornos donde todo el mundo se conoce; (3) menores recursos de atención a la violencia; (4) escasez de oportunidades laborales para las mujeres; (5) envejecimiento de la población. Es importante señalar que la Ley Integral no menciona a las mujeres rurales como colectivo en situación de especial vulnerabilidad frente a la violencia de género, sin embargo, en el Eje de Investigación del Plan Nacional de Sensibilización y Prevención (PNSP) una de las medidas para el análisis de las causas y consecuencias de la violencia

de género, es “analizar el fenómeno de la violencia de género entre las mujeres del mundo rural (en municipios de menos de 10.000 habitantes) y potenciar la difusión en este ámbito de los derechos que reconoce la Ley Integral. Para la realización del mencionado estudio se está tramitando la firma de un convenio con la FEMP.

Ordenes de Protección:

En cuanto a las órdenes de protección, desde la puesta en marcha de la Ley Integral, 148.672 mujeres han solicitado una orden de protección de las que un 78% la han obtenido. Esto quiere decir que en un 22% de los casos las solicitudes han sido denegadas. Este dato resulta muy importante si tenemos en cuenta que la batería de medidas que contempla la Ley, se ponen en marcha una vez que existe una orden de protección. Ahora bien si de lo que se trata es de conocer de la manera más ajustada posible el número de casos de violencia de género, no debemos pasar por alto el hecho que este 22 % no indica necesariamente que en ese tanto por ciento las mujeres no fueran víctimas de violencia de género, sino que no han podido demostrar con suficiente contundencia necesitar una orden de protección.

Tomando los datos relativos al 2007, observamos que se dictaron 37.794 ordenes de protección de las que en un 64% de los casos, las víctimas eran mujeres españolas mientras que en un 36% eran extranjeras. No ha sido posible obtener datos de la nacionalidad de las víctimas a las que se les denegó una solicitud de orden de protección.

Mujeres inmigrantes: mayor vulnerabilidad y riesgo

La Resolución del Parlamento Europeo 2006/2010 (INI) expresa que las mujeres inmigrantes están más expuestas a la violencia, psíquica y física, bien a causa de su dependencia económica y legal, bien porque las mujeres sin estatus legal están en una situación de mayor vulnerabilidad ante la violencia y la explotación sexual en el lugar de trabajo así como frente a redes de personas. Las mujeres inmigrantes en situación irregular corren particularmente el riesgo de que se les denieguen sus derechos fundamentales y de convertirse aún más en víctimas de discriminaciones y violencia en la vida cotidiana

Algunas de las circunstancias **que acentúan la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres inmigrantes** frente a la violencia de género son: falta de red de apoyo/familiar, dificultades con el idioma, -precariedad laboral, **dependencia** económica y administrativa (ej: reagrupación familiar) de la pareja, temor a la expulsión de España en los casos de mujeres sin autorización de residencia.

2. Diagnóstico sobre la trata para la explotación sexual.

Como hemos ido desgranando, las víctimas de trata poco tienen que ver con las personas que son objeto del tráfico ilícito de personas. Es la explotación a la que son sometidas la que diferencia con claridad el tipo -penal, cuando exista- y la que determina la condición de víctima de las personas que se ven a ella expuesta. El sometimiento de estas víctimas –fundamentalmente mujeres como ya hemos visto- a la explotación que

toda trata implica –explotación mayoritariamente sexual- determina una situación clínica y psicológica de víctima caracterizado por la indefensión, por la imposibilidad de las mismas de reaccionar y de tomar el rumbo de su vida, como consecuencia de las violaciones flagrantes de que ha sido objeto.

Estamos ante un fenómeno muy complejo donde es difícil delimitar las causas que están relacionadas con su incremento en todo el mundo y, por supuesto también, en el estado Español. Este fenómeno está íntimamente ligado a la pobreza y subdesarrollo, claramente identificable en los datos recogidos en las estadísticas oficiales²¹, a la discriminación y violencia de género, a los conflictos armados, al crimen organizado y por supuesto, al incremento de la demanda de servicios sexuales; como resultado de la aceptación social de la explotación sexual de la mujer, fundamentado en estructuras e ideología patriarcal. Asimismo, existen otros factores que lo facilitan, como son: la falta de aplicación en los estados (procedencia, tránsito y destino) de los instrumentos internacionales protectores; políticas migratorias restrictivas; corrupción de autoridades y, finalmente, la falta de sensibilidad y responsabilidad en la protección a las víctimas de trata y la falta de formación específica en materia de trata de los agentes implicados en la identificación de las víctimas.

El abordaje de los problemas que afectan a las mujeres requiere inexcusablemente partir del hecho relevante de las desigualdades estructurales que afectan a hombres y mujeres. Cuando esto no se cumple los análisis que se elaboran conducen a soluciones tradicionales cuya intención, explícita o implícita, intencional o casual, no es otra que mantener, preservar o ratificar privilegios masculinos, relegando a la mujer a un papel de subordinación y objeto de placer.

La investigación realizada a nivel internacional por Skrobaneck, Boonpakdi y Janthakeero (1999)⁸ sitúan la trata de mujeres como un problema que ha estado siempre ligado a la prostitución y que se reconoce por primera vez a finales del siglo XIX. En este periodo se pueden encontrar datos registrados que documentan el desplazamiento y explotación

²¹ 1. Conferencia Internacional de la ONU. Viena 13/02/08.

- Cada año hay unos 2,5 millones de víctimas de la trata de personas en el mundo que además son obligadas a distintos tipos de trabajos forzados, especialmente la prostitución, la explotación laboral en sectores como la industria textil y tareas domésticas. El 95% de las víctimas sufre violencia física o sexual, y el 43% del total, en su gran mayoría mujeres, es forzada a la prostitución.
 - 161 países aseguran verse afectados por el tráfico de personas, sea como país de origen, de tránsito o de destino. El negocio clandestino de la trata de personas y subsiguiente explotación laboral y sexual mueve unos 31.700 millones de dólares por año.
 - De este volumen total, unos 1.300 millones se generan en América Latina y el Caribe, aunque la mayor parte del negocio se encuentra en los países industrializados, con 15.500 millones de dólares, es decir, el 49% del total calculado.
 - España es uno de los diez primeros países de destino de las víctimas de la trata de personas con fines de explotación sexual.
2. Cada año entre 600.000 y 700.000 personas son víctimas de la trata internacional de seres humanos, de las cuales aproximadamente un 80% son mujeres y niñas, y hasta un 50% son menores. Informe Anual sobre Trata de Personas del Departamento de Estado de Estados Unidos.
 3. Entre 40.000 y 50.000 mujeres y niñas son víctimas en España de trata con fines de explotación sexual. El problema de la trata, en sus distintas versiones, atrapa a 1,2 millones de niños en el mundo. Así, las redes de tráfico de personas constituyen el tercer negocio criminal mundial, después de las que trafican con drogas y armas. Save The Children.

de jóvenes campesinas que son trasladadas a las grandes ciudades (Londres y París) para ejercer la prostitución. En este sentido, aunque existe un acuerdo general en que las prácticas de explotación sexual deben ser condenadas, no hay todavía una respuesta unificada sobre cómo debería abordarse el problema de la trata y encontrar soluciones. Es concretamente, el vínculo entre trata y prostitución el hecho que más inquieta y que continúa dividiendo no sólo a los estados, sino también a la opinión pública.

Es evidente que los países de procedencia de las mujeres objeto de trata son países que padecen una pobreza estructural, situación en la cual la persona no está en condiciones de satisfacer sus necesidades vitales, no sólo en términos de supervivencia física, sino también en términos de desarrollo como persona. Según el **Informe Sobre Desarrollo Humano**²², se observa una tendencia que manifiesta que la exclusión, la inseguridad humana y la desigualdad, van en aumento. Asimismo, se denuncia que la globalización no se ha configurado en términos equitativos, sino más bien todo lo contrario.

Se comprueba, además, que estas circunstancias de desigualdad, discriminación y marginalidad afectan especialmente a las mujeres. Esto es así en la medida en que existen condicionantes que son consecuencia directa del sistema social androcéntrico imperante respecto al género: la mujer es la sustentadora del hogar pero en peores condiciones de vida y de trabajo. No tiene el mismo acceso a la cultura, a la educación, a la sanidad, al derecho de propiedad, a la participación política y social y en muchos casos está sometida a la violencia y al abuso. En definitiva, la mujer representa una clara posición de desventaja en el reconocimiento de derechos, acceso a los recursos, a la participación y al poder. Según este mismo informe de Naciones Unidas el 70% de las personas pobres en el planeta son mujeres.

En los lugares donde la pobreza ya ha limitado las opciones de la gente, la discriminación contra las mujeres en materia de educación, empleo y remuneración las deja con escasas posibilidades de sustentarse a sí mismas y a sus familias. Para muchas de ellas es imposible la emigración por medio de las vías formales y si sueñan con una vida mejor en una ciudad o en otro país, se tornan fácilmente vulnerables frente a las falsas promesas de empleos que les ofrecen los tratantes. Aunque puedan sentirse inquietas con respecto a las circunstancias del viaje, la desesperación ante sus perspectivas del presente y la esperanza de una vida mejor contrarrestan fácilmente cualquier sensación de peligro.²³

Pero para profundizar en el problema, es necesario dar un paso más dentro de esta perspectiva de género. Tal y como se recoge en la Investigación realizada sobre la Trata en Perú²⁴ y en otras investigaciones a nivel internacional²⁵ los factores condicionantes, como elementos en común, que inciden en la predisposición de la víctima a caer en la

²² ONU, (2000).

²³ Phinney, A., (2002).

²⁴ OIM / Movimiento el Pozo. (2004). *Trata Internacional de Mujeres para la Industria del sexo en Perú*. Investigación realizada en el marco del Proyecto Internacional de Mujeres para la industria del sexo. http://www.iom.int/en/PDF_files/pbn/peru_ct_rep_0305.pdf

²⁵ **Prostitución, tráfico y estrés postraumático** Melissa Farley. http://www.somalymam.org/pdfs/farley_cast.pdf

trata son tres interrelacionados: **la escasez de recursos económicos, la inexistencia de oportunidades y la falta de soportes emocionales**. La investigación subraya que la confluencia de estas variables resulta en un conjunto de potenciales factores de riesgo para la captación de mujeres. Hay muchas mujeres pobres que no son víctimas de trata al contar con el soporte emocional que brinda una familia estructurada. Se detecta una recurrencia de familias disfuncionales por abandono, alcoholismo, drogadicción o violencia, siendo éstos factores que facilitan la captación de mujeres, en especial en jóvenes con aspiraciones de superación, minimización de la sensación de riesgo y necesidades afectivas.

Finalmente, desde la perspectiva de género, hemos de reflexionar sobre cómo la trata para la explotación sexual de mujeres, no sólo daña a las víctimas, sino que termina por dañar al propio Estado. La aceptación de esta forma de explotación condiciona la libertad de las mujeres y sus derechos de ciudadanía, convirtiendo a todas las mujeres en ciudadanas de segunda clase. No puede existir una verdadera democracia en ningún Estado si la mitad de sus ciudadanos pueden ser tratados como mercancía. En esta misma línea, cabe hacer mención de la siguiente reflexión de Colette de Troy (2001: 67): *“La trata y prostitución no se puede disociar de otras formas de violencia hacia las mujeres ni tampoco de la demanda: las mujeres víctimas de trata pagan un alto precio por las fantasías sexuales y el dominio de los hombres. La trata y la prostitución representan desequilibrios llamativos entre los hombres y las mujeres, entre el Norte y el Sur. Representan no sólo la cara oculta de la globalización, sino que también es la muestra más visible todavía presente en nuestras sociedades, donde la igualdad entre sexos permanece en los tratados, pero no ha llegado aún a ser una realidad”*.

III. MECANISMOS DE PROTECCIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Debido a la multitud de factores relacionados con la violencia de género, los organismos internacionales han recomendado siempre la adopción de un enfoque integral para combatirla. La aprobación en España de la Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género del año 2004 ha venido además, a cumplir con una antigua reclamación de las organizaciones de mujeres. Por tanto, no cabe sino felicitarnos por la aprobación y puesta en marcha de una ley que introduce importantes novedades y cuya finalidad principal es: prevenir, sancionar y erradicar la violencia y prestar atención a las víctimas.

En lo que se refiere a las mujeres inmigrantes hay que destacar el artículo 17 *Garantía de los derechos de las víctimas*: “todas las mujeres víctimas de violencia de género, con independencia de su origen, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, tiene garantizados los derechos reconocidos en la Ley”.

En el artículo 32 (4) se considera de forma especial la situación de las mujeres que, por sus circunstancias personales y sociales puedan tener mayor riesgo de sufrir violencia de género o mayores dificultades para acceder a los servicios previstos por la Ley, tales como las pertenecientes a minorías étnicas, las inmigrantes, las que se encuentran en

situación de exclusión social o las mujeres con discapacidad. Por tanto, la propia Ley pone de manifiesto la especial vulnerabilidad de las mujeres inmigrantes frente a la violencia de género. Ahora bien, si es cierto que la Ley reconoce los derechos de las mujeres inmigrantes independientemente de su situación administrativa, estos derechos no son ejercidos ni protegidos en muchos casos porque existen otras leyes que están primando por encima de la Ley Integral. La Ley de Extranjería coloca a muchas mujeres inmigrantes en callejones sin salida.

Como ejemplos de estos casos de desprotección, podemos mencionar los siguientes:

1. Mujeres extranjeras en situación administrativa irregular.

- El art. 45.4 del Reglamento de la Ley Orgánica 8/2000 de reforma de la LO 4/2000, de 11 de enero, de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LOEX), sobre el acceso a una autorización por circunstancias humanitarias, incluye los supuestos de las víctimas de conductas violentas ejercidas en el entorno familiar. La solicitud se puede presentar con la orden de protección, pero solo se concederá la autorización cuando haya recaído la sentencia. Esto implica que hay un periodo en el que la situación de la mujer inmigrante es cuando menos indefinida, y que además no va a poder acceder a los derechos sociales y económicos que contempla la LO 1/2004 de Medidas de Protección Integralpor encontrarse indocumentada, tal como regula la LOEX.
- El art. 19 de la LO 1/2004 de Medidas, prevé un derecho a la asistencia social integral que comprende la atención de emergencia, de apoyo y acogida y de recuperación integral. Dado el régimen de derechos establecido por la LOEX, las mujeres inmigrantes en situación irregular solo podrían tener acceso a esta asistencia si se considerara como “servicios sociales básicos”.
- En materia de derechos laborales y de prestaciones de la Seguridad Social: las mujeres inmigrantes en situación administrativa irregular, no están autorizadas ni para residir ni trabajar, en consecuencia no les es de aplicación lo establecido en el artículo 21 de la LO 1/2004 en materia de derechos laborales y de protección social. Estas mujeres no podrán inscribirse en los Servicios Públicos de Empleo, y participar en el programa específico de empleo para las víctimas inscritas como demandantes de empleo, previsto en el art. 22 de la misma ley.
- El art. 27 de la LO 1/2004 sobre ayudas sociales y económicas, exige para su concesión, un informe del Servicio Público de Empleo sobre las dificultades para obtener un empleo de la mujer víctima de violencia de género. En el caso de las mujeres inmigrantes indocumentadas, la dificultad reside en la carencia de una autorización para trabajar.

2. Mujeres en situación administrativa regular:

- En aplicación de la Disposición Adicional 16 de la LO 1/2004, sobre la coordinación de los Servicios Públicos de Empleo para facilitar el acceso al trabajo en el caso de ejercicio del derecho a la movilidad geográfica, será facilitar

y agilizar la necesaria modificación del ámbito geográfico de las autorizaciones iniciares de trabajo y residencia de mas mujeres inmigrantes.

- La condición de víctima de la violencia de género, puede ser un motivo tanto de suspensión como de extinción del contrato de trabajo (artículos 45.l.n) y 49.l.m) del Estatuto de los Trabajadores), encontrándose la trabajadora en situación legal de desempleo. Existe la previsión de que ese tiempo de suspensión con reserva del puesto de trabajo se considerara como periodo de cotización efectiva a efectos de las prestaciones de jubilación, incapacidad permanente, muerte o supervivencia, maternidad y desempleo. Para las mujeres inmigrantes es fundamental que se incluya también la referencia a que dicho periodo producirá efectos para la renovación de la autorización para residir y trabajar, dado que la cotización de unos periodos mínimos es requisito imprescindible para la renovación de las autorizaciones.
- En el supuesto de extinción del contrato de trabajo (art. 49.l.m) del Estatuto de los Trabajadores) y siempre en referencia a las titulares de autorizaciones iniciales que no reúnan los requisitos exigidos para la renovación de su autorización (periodos mínimos de cotización, nuevo contrato de trabajo u oferta de empleo según el art. 54 y art. 62 del Reglamento de aplicación de la LOEX, aprobado por el Real Decreto 2393/2004), habría de considerarse igualmente la causa de extinción del contrato de trabajo y su condición de víctima de violencia doméstica, para conceder la renovación de las autorizaciones de residencia y trabajo por cuenta ajena o propia..

Una de las principales reivindicaciones de las asociaciones de mujeres y de muchas/os expertas/os en materia de violencia de género es la de crear mecanismos de acreditación de la condición de víctima alternativos a la denuncia y orden de protección, tales como el parte médico u otras.

Si bien es cierto que muchas mujeres y en particular las inmigrantes tiene miedo a denunciar, debemos reflexionar sobre la eficacia de otros modos de acreditar la condición de víctima de violencia de género además de la denuncia y la orden de protección ya que el peso de un parte médico no puede tener el mismo peso que una orden judicial. Ahora bien, deben ser tenidos en cuenta los informes de los/as profesionales de la salud y de otros ámbitos para que las mujeres puedan acceder a los recursos y servicios específicos para mujeres víctimas de violencia de género sin necesidad de que exista una denuncia u orden de protección

Informe del primer año de ejecución del Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género

A lo largo del contenido de la Ley Integral y en consonancia con sus objetivos, destaca la importancia de las labores relacionadas en los ámbitos de la prevención de la violencia de género y de la sensibilización de la sociedad en general que se centran en la elaboración del Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género (PNSP). Dicho Plan cuenta con un período de ejecución y desarrollo de dos años, 2007

y 2008. En el 2007 se ha tenido ya la oportunidad de contar con un análisis que describe los avances producidos así como los obstáculos a los que ha sido necesario enfrentarse durante la puesta en marcha de las medidas. El Informe del primer año del PNSP incluye un análisis también de las Medidas Urgentes así como de las Medidas Adicionales. El Informe recorre los distintos Ejes (Justicia, seguridad, salud, servicios sociales, información, educación, comunicación, investigación/estudio, formación, movilización de actores y coordinación de actores). La descripción de los resultados de este informe sobrepasa con creces los objetivos de este monográfico. Por otro lado, la única referencia explícita del análisis de las medidas a mujeres inmigrantes la encontramos en el Eje de Comunicación cuando asegura que se han editado folletos y guías tanto en papel como en formato electrónico dirigidos a población extranjera en francés, inglés, rumano, árabe, búlgaro, ruso y chino.

Mecanismos de protección y respuesta Institucional para combatir la trata para la explotación sexual

La no incorporación de la legislación nacional y comunitaria y el no reconocimiento de la trata como problema de violencia de género en la legislación específica en esa materia condicionan y reducen gravemente el acceso a medidas de protección. Pero, además, consideramos que si algo necesita el abordaje legal de los problemas de trata y explotación sexual, es precisamente la perspectiva integral que se plantea en la Ley Orgánica 1/2004, estableciéndose medidas destinadas tanto a la asistencia a víctimas como a la represión, prevención y erradicación de este tipo de violencia. Otro de los aspectos sin duda notables es el relativo a la percepción y ubicación de la víctima, a la descripción de sus necesidades daños y carencias, a sus luchas cotidianas frente a su condición de indefensión. La víctima de violencia de género es, ante todo, víctima, más allá de cualquier otra consideración.

En este sentido, destacamos como documento más reciente el Informe (2008) de Estados Unidos sobre trata de personas.²⁶ En el apartado de necesidades detectadas, se recoge el hecho que España no emplee procedimientos formales para la identificación de víctimas entre los grupos que se encuentran en una situación de vulnerabilidad, como pueden ser las mujeres en prostitución y en el apartado de recomendaciones, se hacen entre otras: (1) establecer mecanismos y procedimientos formales de derivación para la identificación de víctimas; (2) implementar un plan de acción nacional para combatir la trata; (3) aumentar las campañas para reducir el comercio sexual y la demanda de turismo sexual infantil; y (4) por último continuar con la búsqueda activa de participación de las ONGs que trabajan en este ámbito e incluyendo iniciativas políticas.

No obstante, a través del Instituto de la Mujer (y las diversas instituciones competentes en las Comunidades Autónomas), se viene reconociendo la trata de mujeres y niñas como forma de violencia de género, no a modo de legislación (excepto algunas comunidades autónomas que si reconocen los supuestos de trata y prostitución en la legislación específica de lucha contra la violencia de género, como es el caso de

²⁶ US Trafficking in Persons Report 2008 <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2008/>

Cantabria y Canarias), pero sí de planes y programas de actuación. Esta es otra de las paradojas que queremos señalar. Ya en el III *Plan para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres (1997-2000)*, se incluía la promoción de medidas específicas para eliminar el tráfico de mujeres y niñas y la explotación sexual. Igualmente se programan medidas en el actual plan vigente dirigidas a *desarrollar políticas activas, para erradicar la violencia contra las mujeres* (objetivo 5.2), donde se recoge: «*La violencia contra las mujeres, en todas sus manifestaciones, es una de las grandes lacras que sigue arrastrando la sociedad de principios del siglo XXI. (...) Los malos tratos en el ámbito doméstico, el abuso, el acoso, la agresión sexual, la prostitución forzada, el tráfico de mujeres y niñas, o la mutilación genital femenina, ofrecen un triste panorama, en el que miles de mujeres se ven afectadas, de un modo u otro, año tras año.*».

El IV Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres establece (2003-2006), dentro del Objetivo 5.2: *desarrollar políticas activas, para erradicar la violencia contra las mujeres* las siguientes actuaciones relacionadas con la trata de mujeres:

5.2.9. *Difundir, entre las mujeres víctimas de tráfico sexual, información sobre sus derechos y los recursos sociales a los que pueden acceder.*

5.2.10. *Incentivar la colaboración de las víctimas de tráfico sexual con las Fuerzas de Seguridad y con la justicia, para desarticular las redes de traficantes.*

5.2.11. *Impulsar la creación de plazas de acogida, en la red de centros existentes, para las mujeres víctimas de tráfico sexual.*

5.2.12. *Apoyar programas de inserción socio-laboral, para las mujeres que ejercen la prostitución y para las víctimas de tráfico sexual.*

Sorprende, sin embargo, realizada la interpretación de estas medidas en el marco de lo hasta ahora expuesto, el tratamiento que efectúa el IV Plan. Por un lado, el Plan parece identificar la trata con la explotación sexual o con el tráfico ilícito de personas (habla siempre de tráfico, evidenciando que el Plan no ha adoptado los estándares internacionales de definición de Palermo). Por otro lado el Plan pasa por alto la trampa en que las víctimas de trata se hallan, al estar sometidas al derecho interno vigente, cual es que no son víctimas si no se les reconoce y acepta previamente el papel de colaboradoras con la justicia. La colaboración para estas mujeres víctimas de trata no es opcional, es un requisito *sine qua non* para ser legalmente reconocidas como tales; y aún más grave, en el caso de las mujeres inmigrantes irregulares, para tener acceso a la documentación.

Respecto a las medidas recogidas en los planes de actuación autonómicos, estas son más bien escasas. En realidad se limitan a incluir a los inmigrantes y a las víctimas de explotación y tráfico sexual, entre otros, como población femenina en riesgo de social.-y no todos los planes incluyen la exclusión social como área específica-. Y en concreto respecto al tráfico sexual, algunos Planes se plantean: -Combatir el tráfico y la explotación sexual de mujeres y niños/as. – Colaboración con los organismos

competentes en la investigación de mafias de prostitución que operan en España, con el objetivo de conseguir su erradicación”.²⁷

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

De acuerdo a todo lo expuesto y volviendo a incidir en la gravedad que reflejan los datos disponibles, sobre la incidencia de la violencia de género en todas sus manifestaciones en las mujeres inmigrantes, y ante:

- ♦ La insuficiente información que permita analizar quienes son las víctimas inmigrantes y cómo acceden a las medidas de protección que la Ley integral contempla. La primera dificultad en la redacción de este monográfico ha sido encontrarnos con una falta de datos que nos posibiliten conocer la situación de las mujeres inmigrantes en las estadísticas de violencia de género. Respecto a la Trata, dichas estadística no reflejan el problema, solo se cuenta con los informes realizados por la Guardia Civil, limitándose a recoger algunos indicadores sobre las mujeres que ejercen la prostitución en su demarcación territorial.
- ♦ Dificultades de aplicación de la Ley Integral (unas compartidas con la población autóctona y otras específicas de la población inmigrante). Y la omisión total de la trata para la explotación sexual como elemento objetivo de aplicación de la ley.
- ♦ La falta de aplicación de la legislación internacional para reconocer e identificar otras formas de violencia contra las mujeres, en este caso la trata, como violencia de género en el ordenamiento jurídico español, lo que supone una imposibilidad para detectar y garantizar la protección de las víctimas.

Enunciamos las siguientes recomendaciones:

1. El primer paso para poder realizar un análisis riguroso es incorporar una serie de variables a las ya recogidas en las estadísticas al uso (número de denuncias, órdenes de protección, muertes, sentencias) tales como: nacionalidad, situación documental, tiempo de permanencia de España, etc. Tampoco es posible conocer cuántas mujeres inmigrantes en situación irregular con una orden de protección han accedido a una autorización de residencia por circunstancias extraordinarias.
2. En relación al acceso y uso de las medidas de protección (ayudas económicas, recursos de acogida, prioridad a programas de empleo, etc) de las mujeres inmigrantes también ha resultado complicado una valoración del mismo ya que no se dispone de información específica.
3. Para la lucha contra la violencia de género en materia de prevención debe actuarse sobre los factores de vulnerabilidad que afectan de forma particular a las inmigrantes: precariedad laboral (segregación vertical y horizontal, brecha salarial, temporalidad, altas tasas de trabajo a tiempo parcial y economía sumergida), dependencia económica y administrativa, dificultad en el acceso a la información y a los servicios y recursos (no sólo en materia de violencia de género sino en la

²⁷ <http://www.mtas.es/mujer/politicas/Comparativa.pdf>

igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres), residencias en municipios rurales, procedencia de sociedades con escasa o nula regularización en materia de igualdad de oportunidades y violencia de género, percepción sobre la igualdad/relaciones de pareja/amor (identidad de género) que dificulta la salida del círculo de la violencia.

4. Es necesaria una modificación de la normativa de extranjería, para que tanto en los supuestos de violencia de género o doméstica, como en los supuestos de trata, la población extranjera víctima de las mismas y en situación irregular, tengan un marco de protección suficiente que las anime a denunciar, y que no se vean disuadidas por la perspectiva de una orden de expulsión, como sucede en estos momentos²⁸
5. Adaptar y complementar los recursos y servicios que la Ley ofrece a la especificidad de las mujeres inmigrante, entre ellas intérpretes suficientes, de calidad y con especialización en violencia de género (no meros traductores).
6. Arbitrar tal como señala el PECl cauces de interlocución entre las administraciones y las organizaciones de mujeres y/o inmigrantes con el objeto de que participen en los procesos de verificación de la idoneidad de la respuesta institucional de la aplicación de la ley. Uno de los cauces podría ser la Comisión Empleo y Mujer del Foro.
7. El Estado debe garantizar que la protección de las víctimas y los recursos y servicios que la Ley promueve tengan la calidad que la gravedad del tema requiere. Las organizaciones y empresas que están gestionando servicios y recursos relacionados con los derechos que la ley ampara debe cumplir una serie de requisitos y es responsabilidad de la administración la inspección de los mismos (ej: gestión de los Puntos de Encuentro)
8. Adecuar la normativa interna a la legislación internacional, no sólo respecto a la trata sino también respecto a la explotación sexual/prostitución. Esto obliga, necesariamente a reabrir el debate asumir por parte de los poderes públicos una respuesta integral en el marco de la violencia de género.
9. Desarrollar planes específicos de actuación para prevenir, combatir y perseguir el delito, y más importante proteger e insertar a las víctimas, independientemente de su colaboración o no con la justicia. Esperamos que se cumpla, por parte del Gobierno, el compromiso anunciado, sobre la aprobación de un Plan de Lucha contra la Trata de personas para la explotación sexual. Así mismo, demandamos la participación del movimiento asociativo e interlocutores sociales en la elaboración y ejecución de este plan, tal y como se recogen en las recomendaciones de Naciones Unidas y el Consejo de Europa.²⁹

²⁸ Mayor riesgo, menor protección (2007)

²⁹ *Convenio Del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos. Artículo 35 – Cooperación con la sociedad civil.*

Garantizar dicha protección implica:

- ◆ Modificar el Código penal, tipificando la trata de seres humanos. Esto contribuiría a resolver las carencias del Código Penal en el tema de la trata y sería un inicio para revisar y dar coherencia a los mecanismos de protección contemplados tanto en la LOEX como en su Reglamento de aplicación.
- ◆ Identificación sin demora de las víctimas, por todas las vías y agentes implicados; esto es, cuerpos de Seguridad del Estado, ámbito sanitario, ámbito social, etc... Para ello, es necesario, garantizar la sensibilización, formación y coordinación necesarias, **así como la creación de un Protocolo de actuación para las víctimas de trata similar al que ya existe para los casos de violencia de género.**
- ◆ Respecto a las víctimas en situación administrativa irregular, es fundamental que tengan la posibilidad de acceder a la documentación y al mercado de trabajo, tanto si finalmente colaboran con las autoridades como si deciden no hacerlo.
- ◆ Es necesario que los mecanismos de concesión de las autorizaciones en estos supuestos se agilicen lo máximo posible para no alargar el periodo de indefensión de la víctima.
- ◆ En cuanto a la asistencia a las víctimas de la trata, nuestra normativa debe recoger los contenidos mínimos establecidos en el Convenio del Consejo de Europa, cuyo núcleo fundamental son: las condiciones de vida para asegurar la subsistencia, entre ellas un alojamiento conveniente y seguro, la asistencia material y psicológica. Esta asistencia tampoco debería condicionarse a la colaboración con las autoridades; y deben poder acceder a ella independientemente de su situación administrativa.
- ◆ Es fundamental el desarrollo reglamentario de la Ley de Protección de Testigos y que se dote con los recursos económicos suficientes para su aplicación, así como la adaptación de la normativa de extranjería, para que la protección de estas víctimas y sus familias sea efectiva.
- ◆ Hacer efectivas las medidas de protección reguladas en la Ley Orgánica 19/1994, de 23 de diciembre, de Protección de Testigos y Peritos en Causas Criminales, para lo que es fundamental: un desarrollo reglamentario que clarifique que tipo de medidas se aplican en cada situación y la dotación de recursos económicos suficientes para su aplicación, no solo en relación con las víctimas denunciantes o testigos, sino que dicha protección debe hacerse extensiva a los familiares que pudieran encontrarse en peligro.
- ◆ Hacer efectivo el derecho de las víctimas, reconocido en la normativa europea, a un periodo de recuperación y reflexión que les permita decidir libremente su colaboración con la justicia. Para que este periodo de reflexión sea válido y cumpla el objetivo marcado, es necesario garantizar que las víctimas tengan un rápido y fácil acceso a las medidas de protección y recuperación biopsicosocial, así como acceder a una autorización de residencia que le garantice derechos en su proceso de inserción.
- ◆ Garantizar el acceso a una autorización de residencia por circunstancias excepcionales o humanitarias, a aquellas víctimas que tras el periodo de reflexión

no opten por la colaboración (dado el riesgo personal y familiar que esto conlleva) en función de una valoración técnica del daño sufrido (informes médicos, psicológicos...). Insistimos en que debe prevalecer la condición de víctima por encima de la situación documental o de su colaboración o no.

- ♦ Apoyar la creación de centros de acogida y el aumento de los alojamientos temporales para las víctimas, donde se garantice su protección y proceso de recuperación, en consonancia con la red de centros estatales y autonómicos de protección de víctimas de violencia de género.
 - ♦ Generalizar la disponibilidad de líneas telefónicas gratuitas para asistencia a las víctimas.
 - ♦ Adoptar disposiciones que permitan el embargo y la confiscación de los beneficios derivados de los delitos relacionados con la trata de mujeres para la explotación sexual
10. Formación de todos los agentes sociales que intervienen en la detección, protección y asistencia en materia de violencia de género en todas sus manifestaciones, en perspectiva de género e intercultural de manera que se aborde la realidad desde ambas perspectivas.
11. Valoramos positivamente que el Foro haya priorizado un monográfico sobre la Violencia de género y mujeres inmigrantes y animamos a que se mantenga dicha prioridad y se aborden otras formas de violencia contra las mujeres además de las tratadas en este informe tales como la violencia por motivos de honor y el acoso sexual en el entorno laboral.
12. También valoramos positivamente la elaboración del anunciado Plan de Lucha contra la Trata con fines de explotación sexual y solicitamos que dicho texto sea remitido a informe al Foro.

ASILO

Ponente

Asociación Comisión Católica Española de Migración (ACCEM)

I. INTRODUCCION Y CONTEXTO INTERNACIONAL

El contexto europeo actual, viene marcado especialmente por la decisión del Consejo Europeo de diciembre de 2007, que estimaba que el desarrollo de una política europea global en el ámbito migratorio seguirá siendo una prioridad fundamental de la Unión, y, pone de relieve la necesidad de renovar el compromiso político al respecto. La presidencia francesa responderá a este llamamiento proponiendo a sus socios la adopción de un Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo en el marco del Consejo Europeo. Y ello se unirá y complementará con el Plan de Política de Asilo publicado también en el mes de junio de 2008 por la Comisión.

Una vez que el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo sea adoptado en el Consejo Europeo, el Foro debería hacer un análisis del mismo y valorar las oportunidades y las amenazas que supone para el ejercicio efectivo del derecho de asilo en España.

De especial relevancia a la hora de analizar el contexto internacional del asilo y su influencia en el ámbito nacional, es la influencia que en ello provocan las cuestiones relativas al fenómeno de la migración global y como se cruza con el asilo provocando en ocasiones una serie de dilemas y desafíos para la gestión del asilo y refugio, con especial incidencia en las cuestiones relativas al acceso al procedimiento de asilo.

Siguiendo lo expresado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en respuesta a la propuesta de Pacto de la Unión Europea sobre Inmigración y Asilo, *“El pacto propuesto se centra en gran medida en la gestión de la inmigración legal y el control de la irregular. Consideramos que es necesario desarrollar mecanismos prácticos y fiables para salvaguardar los derechos de los solicitantes de asilo y refugiados en el contexto de la gestión migratoria y el control de fronteras. Una “Europa de Asilo” no se puede construir sin garantías de acceso a la Unión Europea para personas que buscan protección”*.

El constante endurecimiento de los controles en las fronteras de la UE está teniendo un impacto importante en la medida en que se impide a los refugiados solicitar asilo en Europa. Las personas que huyen de la persecución no tienen más medios para viajar legalmente a la UE que cualquier otra categoría de personas y se ven obligados a utilizar los cauces irregulares. Esto supone, a menudo, verse obligados a utilizar las redes de tráfico de personas, poniendo su vida en peligro, para completar su viaje a Europa. Los refugiados son con frecuencia criminalizados, lo que implica la imposibilidad de presentar una solicitud de asilo y la expulsión por haber viajado de forma irregular. Esto podría tener un grave coste para la persona que se ve obligada a buscar refugio en otro país, incluso llegando a perder su propia vida.

La mejor forma de hacer frente a una posible involución de los sistemas del asilo de Europa, se traduce igualmente a nivel nacional, es la instauración de un procedimiento común de asilo apropiado, más eficiente y creíble, concentrándose en la primera etapa del procedimiento, con eficaces y responsables asesores jurídicos que proporcionarían una oportunidad para aumentar el porcentaje de decisiones correctas en las primeras etapas del procedimiento, con decisiones justas y de alta calidad basadas en las circunstancias de cada persona individualmente consideradas. Nunca se debería

permitir que la aplicación de un procedimiento de asilo común suponga el quebrantamiento de los derechos ya reconocidos por las Leyes Internacionales de los Refugiados y de la Legislación Internacional de los Derechos Humanos.

Para ello, hay que analizar cómo se está realizando la transposición de las Directivas de la Unión Europea en materia de asilo, a nivel del Estado español, considerando necesario resaltar la necesidad de la puesta en marcha, a la mayor brevedad posible, de la nueva Ley Nacional de Asilo, que deberá servir para reflejar la transposición final de todas las medidas legislativas de la primera fase de armonización del sistema de asilo de la Unión Europea y donde jugarán un papel determinante, entre otros, los aspectos y consecuencias de la Directiva de Retorno, la gestión de las fronteras exteriores, la Directiva de residencia de larga duración a los beneficiarios de la protección internacional, control de fronteras exteriores Frontex y Reasentamiento de los refugiados.

Por ello, debemos destacar el análisis de las siguientes directivas:

♦ **Directiva 2005/85/CE del Consejo, de 1 de diciembre de 2005, sobre normas mínimas para los Procedimientos de Asilo**

En todo momento, su transposición a la legislación nacional no será óbice para que estén incluidas como mínimo las siguientes garantías, que siempre deberían estar cubiertas, incluso en los supuestos de procedimientos acelerados:

- ✓ Tener libre acceso a un asesoramiento jurídico, en todas las fases del procedimiento de asilo.
- ✓ Tener acceso a contactar con el ACNUR y las ONG.
- ✓ Acceso a un intérprete cualificado e imparcial.
- ✓ Establecimiento y clarificación del procedimiento de acceso a la información y documentación contenida en el expediente de asilo, por parte del interesado y/o su abogado, desde su apertura hasta la obtención de una resolución final.
- ✓ Derecho a una entrevista personal.
- ✓ Derecho a la presentación del recurso correspondiente con efecto suspensivo de la resolución de la denegación de asilo, lo que supone el Derecho a permanecer en el País hasta que se tome una decisión final del procedimiento de asilo.
- ✓ Dejar constancia de la especial relevancia y necesaria formación y provisión de instrumentos para una óptima utilización de la información del país de origen como un instrumento de garantía en el Procedimiento.
- ✓ Establecer sistemas que garanticen que los guardas de frontera solo identificarán potenciales solicitantes de asilo y los remitirán a las autoridades competentes, para lo cual se hace indispensable una formación adecuada en la materia para todo el personal de los cuerpos de seguridad, tanto en las fronteras terrestres

como marítimas (ej. Miembros de FRONTEX o Agentes de Intervención Rápida - RABBITS).

Dentro de este punto, Art. 3 de la Directiva (presentación de solicitudes en frontera), y sus posibles implicaciones para el mantenimiento o no de la figura del asilo en Embajada en la legislación española de asilo, consideramos que el Estado español debería mantener esta figura dentro de su ordenamiento como un mecanismo que habilite la presentación de solicitudes de asilo en Embajada o en representaciones consulares de los Estados miembros o en un futuro la representación de la Unión Europea, de forma que sirva como una vía de acceso legal para los refugiados y solicitantes de asilo que se encuentran lejos de las fronteras europeas, imposibilitados para llegar a ellas y necesitados de protección internacional, todo ello teniendo en cuenta que hasta el momento ha sido una forma válida y eficaz para los solicitantes de asilo.

♦ **Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004. Directiva de Definición**

Donde debemos profundizar en una definición más precisa de los fundamentos para la protección, de forma que una armonización de los estatutos de protección conlleve la uniformidad de los derechos y obligaciones que impliquen y pudiera conllevar un número menor de recursos.

♦ **Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003 por la que se establecen normas mínimas para la acogida sobre solicitantes de asilo**

Se debería poder armonizar el acceso al mercado de trabajo y beneficios sociales para todas aquellas personas susceptibles de protección internacional, así como otorgar una autorización de trabajo desde el mismo momento de la admisión a trámite de su solicitud.

♦ **Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, referida a los residentes de larga duración**

Sería necesario que el Estado español contemple la propuesta de ampliación de la aplicación de las disposiciones de la misma a los beneficiarios de protección internacional protección subsidiaria, y además se garantice el derecho a la libertad de movimiento de estas personas una vez les haya sido reconocido ese status de la libertad de circulación en la Unión Europea, en igualdad de condiciones que otros nacionales de terceros países. Ese derecho a moverse y residir en cualquiera de los Estados miembros no debe interpretarse como una forma de transferencia de responsabilidad de unos Estados a otros, sino como una oportunidad para tratar la incoherencia de dichas normas respecto al importante objetivo de la UE y sus Estados miembros en cuanto a promover una integración satisfactoria de los refugiados en las sociedades europeas.

Sería necesario poder calcular el requisito de cinco años de residencia a partir de la fecha de solicitud para ambas categorías, sin realizar diferencias de trato tanto de los refugiados como de los beneficiarios de protección subsidiaria, de forma que se facilite el acceso a una condición más estable, y no se niegue el disfrute de determinados derechos sociales y económicos.

Es necesario tener en cuenta en la nueva Ley de Asilo el estatus legal de aquellos solicitantes no reconocidos pero que se les facilite por la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR) cualquier tipo de protección internacional por la que no pueden ser devueltos. Mientras tanto, se les deberá aplicar el artículo 45.3 y siguientes del Reglamento de Extranjería pero teniendo en cuenta las circunstancias excepcionales por las que se les concede dicha protección a los efectos de no exigirles la documentación relacionada con el país es origen o cualquier otra circunstancia que limite su derecho a ser documento.

La situación específica de los refugiados debe ser tenida en cuenta. Consideramos la no procedencia de expulsión de cualquier solicitante de asilo hasta que no haya obtenido una decisión final agotada la vía de los posibles recursos legales. Se debe tener siempre presente que para la mayor parte de los verdaderos refugiados es imposible llegar a Europa por cauces legales. El principio de no-devolución, tal cual está recogido por la Convención de Ginebra de 1951, deberá ser siempre un hilo conductor.

Igualmente, y corroborando lo declarado por ECRE al respecto, no consideramos procedente la idea de que se impongan 5 años de prohibición de entrada a los solicitantes de asilo cuyas solicitudes han sido rechazadas y que se enfrentan al retorno, pues la expulsión debe considerarse como resolución más que suficiente a su situación y no debe ser consecuencia directa de haber solicitado asilo. Dicho tratamiento equivaldría a castigar a las personas que solicitan asilo en la UE.

Dentro de este apartado consideramos importante hacer mención expresa a los menores no acompañados que soliciten asilo y pueda ser objeto de aplicación la Directiva de retorno. Siguiendo lo recogido por el Informe elaborado por Human Right Watch, de junio de 2008, en lo que al tratamiento de menores no acompañados respecta, destacar la necesidad de que las autoridades españolas realicen un asesoramiento exhaustivo a los menores sobre sus derechos, donde esté incluido su derecho a solicitar asilo y con ello facilitar el acceso al sistema de asilo; de esta manera se podrá frenar el riesgo de retornos no procedentes de menores no acompañados si no se ha evaluado adecuadamente la seguridad para ese menor en el retorno. A título complementario consideramos necesario el proveernos de información desglosada de los países de origen de los menores que hayan solicitado asilo en los últimos años así como de aquellos países de origen de los menores a los que les haya sido concedida protección.

II. EL CONTEXTO DE ASILO EN ESPAÑA

II.1 Datos sobre personas solicitantes de asilo y refugiadas en España (2007)

Iraq se convirtió en 2007 en el segundo país en número de solicitantes de asilo en España, con un total de 1.598 personas. El incremento es espectacular si se tiene en cuenta que en 2005 fueron 41 las personas afectadas por las solicitudes tramitadas y en 2006 fueron 42. La situación de violencia que vive el país ha provocado que más de cuatro millones de personas hayan tenido que abandonar sus hogares. La mitad de ellas se ha desplazado a otras regiones del país. Se estima que existen alrededor de dos millones de personas refugiadas en los países vecinos como Siria, Jordania, Egipto, Líbano o Irán. La mayor parte de las solicitudes de asilo en España de ciudadanos iraquíes se realizaron en las embajadas españolas en esos países, en concreto en la Embajada de España en Egipto se registraron el 92,24% del total de solicitudes.

El total de las solicitudes de asilo registradas en el Estado español creció de 5.297 del año 2006 a 7.664 de 2007. Aumentó el número de solicitantes de los seis principales países de procedencia, con excepción de Marruecos. Un año más, encabeza esta lista Colombia; un total de 2.498 solicitantes de asilo son de nacionalidad colombiana, evidenciando la continuidad del largo conflicto que vive el país latinoamericano.

Al margen de los estatutos y protecciones subsidiarias otorgadas en virtud de sentencias, 8 y 12 casos respectivamente, el Estado español reconoció el Estatuto de Refugiado a un total de 204 personas, que equivalen al 3,14 por ciento del total de casos resueltos. Otras 340 personas obtuvieron, al menos, algún otro tipo de protección. Por el contrario, 5.697 de las solicitudes de asilo fueron rechazadas o no admitidas a trámite. En 2007 se registraron un total de 7.662 solicitudes de asilo en España, superándose ampliamente el dato de 5.300 solicitudes de 2006.

Cuadro I. Distribución de número de solicitudes según nacionalidad en 2007

Nacionalidad	Nº Solicitudes
Colombia	2.498
Iraq	1.598
Nigeria	680
Costa de Marfil	336
Marruecos	263
Argelia	247
India	178
Somalia	154
R.D. Congo	142
Guinea	91

Fuente: Boletín de Asilo de la Oficina de Asilo y Refugio

Colombia es, un año más, el principal país de origen de los solicitantes de asilo en España. Los colombianos constituyen el 32,6% del total.

La mayor parte de las solicitudes de asilo de ciudadanos iraquíes se presentaron en embajadas españolas en otros países.

Cuadro 2. Distribución de las personas afectadas por las solicitudes de asilo admitidas a trámite según nacionalidad en 2007

Nacionalidad	Nº Solicitudes de asilo admitidas a trámite
Colombia	1.300
Iraq	605
Costa de Marfil	246
Nigeria	144
Cuba	96
Argelia	85
R.D. Congo	83
Rusia	83

Fuente: Boletín de Asilo de la Oficina de Asilo y Refugio

Durante 2007, se adoptaron decisiones de admisión a trámite que afectaron a 3.460 personas.

Fueron inadmitidas 4.198 personas, el 61,20% del total de solicitudes analizadas. Sería conveniente disponer de información administrativa sobre cuántas de las inadmisiones a trámite fueron recurridas en reforma y en contencioso

Cuadro 3. Distribución del número de casos según su resolución en 2007

Resolución	Nº personas	%
Estatuto de Refugiado	225	3,30%
Protección Subsidiaria	338	5,00%
Razones Humanitarias	7	0,10%
Dublín	12	0,20%
Desfavorables	1.872	27,30%
Archivados	201	2,90%
Inadmitidos a trámite	4.198	61,20%
TOTAL	6.853	100%

Fuente: Boletín de Asilo de la Oficina de Asilo y Refugio

La CIAR resolvió un total de casos que afectan a 2.655 personas.

Se reconoció el Estatuto de Refugiado a un total de 225 personas, que suponen el 3,30% del total de solicitantes de asilo cuyos casos se resolvieron.

La CIAR rechazó la solicitud de asilo de 1.872 personas, el 24,30%. Sería conveniente disponer de información administrativa sobre cuántos de los rechazos fueron recurridos en reforma y en contencioso

Una vez expuestos los datos principales de los solicitantes de asilo en España creemos fundamental destacar una serie de puntos, llevando a cabo un análisis pormenorizado de los mismos.

II. 2. Inadmisión a trámite de la solicitud

La ley de asilo delimita en su Art. 5.6 las circunstancias por la cuales puede decretarse la inadmisión a trámite de una solicitud de asilo, siendo su reglamento de desarrollo el que regula las normas y garantías que deben regir los procedimientos de inadmisión a trámite tanto en frontera como en el interior del territorio. No nos encontramos, por tanto, ante una figura jurídica que la administración pueda aplicar discrecionalmente, ya que los supuestos en los que es aplicable vienen expresamente recogidos en el ordenamiento jurídico.

La jurisprudencia definiendo algunos criterios que deben tenerse en cuenta para una correcta interpretación de las distintas causas de inadmisión a trámite, establece lo siguiente:

La Sala 3ª del Tribunal Supremo ha establecido una sólida línea jurisprudencial que establece que se debe admitir a trámite la petición de asilo cuando las causas alegadas sean aquellas que dan lugar al reconocimiento de la condición de refugiado, salvo que resulten manifiestamente falsas, inverosímiles o carentes de vigencia, sin que en ese trámite sea preciso aportar pruebas o indicios de su existencia o realidad.

La perspectiva adecuada desde la cual deben valorarse los elementos aportados por el solicitante de asilo en esta fase, queda claramente determinada en la sentencia del Tribunal Supremo de 1 de Septiembre de 2006 que establece lo siguiente:

“Para la mera admisión a trámite de la solicitud basta, por lo que se refiere a los requisitos de fondo, que se “describa una persecución” y que la solicitud se base en hechos, datos o alegaciones que no sean manifiestamente falsos o inverosímiles o que por carecer de vigencia actual no fundamenten una necesidad de protección”... “Tal y como hemos dicho en numerosas sentencias, es un requisito positivo (descripción de una persecución) junto con un requisito negativo (que no haya manifiesta falsedad o inverosimilitud) lo que abre el trámite”.

Si bien es cierto que en los últimos años el número de admitidos a trámite es sensiblemente superior también es verdad que se sigue considerando en demasiadas ocasiones que es imprescindible la prueba en determinados aspectos del relato o, de lo contrario, lo considera falso o inverosímil. Es importante destacar el gran número de resoluciones que carecen de motivación y se limitan a reproducir de manera genérica

la redacción del motivo de inadmisión que se aplica, sin mencionar qué aspectos son inverosímiles, falsos o no encajan en el marco de la Convención de Ginebra (sin referencias a las características individuales del solicitante y a los motivos de persecución alegados). Y, sin embargo, es abundante la jurisprudencia que señala el deber de explicar los motivos concretos de inadmisión de cada solicitud.

Creemos importante tener en cuenta que en una entrevista cualquier persona puede no resultar lo suficientemente explícita a la hora de relatar los hechos que le obligaron a salir de su país, pues además de la situación personal que ha vivido el solicitante de asilo se debe tener en cuenta los condicionamientos y actitudes que esa persona puede tener tanto derivados de su propia historia de vida como por los avatares por los que tuvo que pasar para llegar a España, sin obviar las dificultades de comunicación, la inseguridad personal por su situación, incluso la desconfianza que puede generar reservas por temor a dar cierta información sobre sí mismo y la situación en la que se encuentra. Todo ello son factores que se deben valorar, pues pueden provocar que el solicitante de asilo no aclare suficientemente determinados aspectos de su solicitud que la dotarían de una mayor verosimilitud y credibilidad.

II.3. Protección subsidiaria y autorización de permanencia por razones humanitarias

Ambos mecanismos administrativos o legislativos tienen como finalidad regularizar la permanencia de personas que no son reconocidas formalmente como refugiadas, pero para las que el retorno no es posible ni recomendable por diversas razones.

La protección subsidiaria surge ante la necesidad de regular un estatus jurídico para aquellos solicitantes de asilo que sufren persecución por motivos distintos a los recogidos por la Convención, y que permita dar solución a sus necesidades de protección.

El concepto de “razones humanitarias” abarca un ámbito más amplio de aplicación en el cual por consideraciones humanitarias, compasivas o de solidaridad se decide autorizar la permanencia en España, cuando el retorno al país de procedencia no resulta deseable o aconsejable.

En lo que respecta a la aplicación de la figura de “protección subsidiaria” el principal problema que se está planteando no se relaciona con el reconocimiento de la necesidad de otorgar este tipo de protección a los solicitantes, sino en su efectiva materialización a través de la autorización de residencia por razones de protección internacional que recoge el Artículo 45.3 del Reglamento de Extranjería.

Se están produciendo crecientes problemas en la obtención de estas autorizaciones de residencia debido a que, a pesar de no exigirse de manera expresa en ningún precepto de la normativa aplicable, se está requiriendo por parte de algunas delegaciones de gobierno la presentación de un certificado de antecedentes penales traducido y legalizado. Este hecho provoca que se prive de la concesión de la tarjeta de residencia a personas a las que se ha reconocido una necesidad de protección, vulnerándose con

ello derechos protegidos por varios instrumentos internacionales firmados y ratificados por España.

En cuanto a la aplicación de la protección por razones humanitarias nos encontramos una doble problemática. La indeterminación del concepto jurídico provoca que, por una parte, y a pesar de la existencia de preceptos legales que establecen que el reconocimiento de la necesidad de concesión debe hacerse en el ámbito de la solicitud de asilo, en la práctica se realice una interpretación restrictiva del mismo y se tienda a trasladar la competencia para su reconocimiento al ámbito del Régimen General de Extranjería.

Por otra parte, esta práctica está obviando la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo que establece que la Administración, al inadmitir a trámite una solicitud de asilo, debe pronunciarse acerca de si razones humanitarias justifican la permanencia en España del solicitante.

II. 4. La situación de los apátridas

La comunidad internacional, representada por las Naciones Unidas, ha abordado el problema de la apatridia en varios documentos importantes. Entre ellos cabe mencionar la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (en la que se estipulan el derecho a tener una nacionalidad y el derecho a no ser arbitrariamente privado de ella); la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 (en la que se pide a los Estados partes que concedan un estatuto jurídico a los apátridas que legalmente residan en su territorio); y la Convención para reducir los casos de apatridia de 1961 (en la que se establece un mecanismo para evitar la apatridia ya sea al nacer o por pérdida involuntaria de la nacionalidad).

Sin embargo, aunque es una de las formas de protección internacional, la regulación legal establecida para el reconocimiento de la condición de apatridia establece un procedimiento que difiere del establecido para el resto de las formas de protección, principalmente en las garantías que se otorgan a los solicitantes al vincular su autorización de permanencia mientras se resuelve la solicitud.

A pesar de que está reconocida la obligación de la administración de iniciar de oficio el procedimiento de reconocimiento, cuando durante el estudio de una solicitud de asilo se estime que el solicitante puede reunir los requisitos para ser reconocido como apátrida en lugar de refugiado, en la práctica estas circunstancias se dan en contadas ocasiones. Por esta razón, la solicitud de reconocimiento se produce a instancia de parte una vez que ha sido denegado el reconocimiento de la condición de refugiado y su autorización de permanencia pase a depender de la decisión que la administración tome al respecto.

II.5. Aplicación del Convenio Dublín

Creemos fundamental destacar el CASO DE GRECIA respecto a la aplicación del mencionado convenio. No se garantiza por este país un estudio de la solicitud, lo que

supone una posible violación del contenido del **Art. 3 del CEDH**. La Oficina del ACNUR en Grecia ha alertado al resto de Delegaciones del ACNUR en otros Estados miembros de la Unión Europea de los riesgos que corren los solicitantes de asilo devueltos a Grecia en aplicación del mecanismo de Dublín II.

Según dicha oficina, los solicitantes de asilo transferidos a Grecia de conformidad con el sistema Dublín procedentes de otros Estados miembros de la Unión Europea, son detenidos y son efectivamente devueltos a sus países de origen en vez de ser aceptados de nuevo en el procedimiento de asilo.

Cuando un solicitante de asilo abandona Grecia de manera irregular tras haber presentado una solicitud de asilo, esta será denegada por las autoridades griegas por no estar presente el interesado y, al no poder notificarle la denegación, pierde su derecho a recurrir de conformidad con la normativa griega. Grecia está interpretando el mecanismo de Dublín II en el sentido que aceptar la readmisión del solicitante únicamente conlleva la responsabilidad de aplicar su legislación nacional que, en estos casos va a implicar que los solicitantes de asilo sean detenidos y se vean inmersos en un procedimiento de expulsión a la espera de su devolución al país de origen sin posibilidad de recurso alguno.

En este sentido, ante la imposibilidad de que la solicitud de asilo vaya a ser examinada en sustancia por ningún Estado y que tampoco se valore sustantivamente si esta persona, en caso de ser devuelta a su país de origen, correría un grave riesgo para su vida o libertad o podría ser objeto de tratos inhumanos o degradantes, la obligación internacional de *non-refoulement* puede verse comprometida no sólo por parte de Grecia, sino también por parte de España y el resto de estados miembros ante el riesgo de que el solicitante de asilo sufra una devolución en cadena.

II.6. Reasentamiento

La Unión Europea ha comenzado a estudiar la posibilidad de un marco legislativo sobre el reasentamiento a través de la creación de un plan de reasentamiento a escala de la UE que, finalmente, la Comisión ha dejado contenido en el reciente Plan sobre la política de asilo. Ese programa dice que debe basarse en criterios comunes y comprometer a los estados europeos a crear un número significativo de lugares de reasentamiento cada año. Europa debe aumentar sustancialmente sus actividades de reasentamiento y compartir de manera más justa el gran número de refugiados existentes en todo el mundo.

Dadas las dificultades que los refugiados tienen para salir de su país o los de su entorno donde en cualquier caso no son seguros así como acceder a los países de protección; España como un posible futuro nuevo país de reasentamiento, después de la consideración que ya ha tenido lugar sobre la materia, debería, de manera urgente, comprometerse a llevar a cabo un programa de reasentamiento. Por ello consideramos fundamental un compromiso formal del gobierno con el reasentamiento de refugiados mediante legislación u otros instrumentos relevantes entendiendo que la nueva Ley de asilo sería el mecanismo idóneo para llevar a cabo dicha implantación.

II.7. Trata y asilo. Repercusión sistema español

Debemos considerar que algunas víctimas, o potenciales víctimas de trata, podrían encontrarse, según las directrices del ACNUR, dentro del ámbito de definición de refugiado contenida en el artículo 1A (2).

Y en la medida en que la trata de personas es una forma de persecución por género, algunas víctimas de trata, cuando se cumplan los requisitos de la Convención de Ginebra, pueden ser reconocidas como refugiadas por persecución por género, tal y como ha reconocido el ACNUR. Por ese motivo, dichas víctimas podrían obtener el estatuto de refugiadas –por motivos de género- que otorga el sistema español de asilo. Para ello, la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, introducía una modificación en la ley española de asilo, por lo que se admite expresamente la persecución por género como motivo para conceder, en determinadas circunstancias, el estatuto de refugiado.

Sin embargo, en la práctica, las opciones legales que tiene una víctima de trata están orientadas mayoritariamente al sistema que establece la legislación de extranjería y la penal, sin que hasta la fecha ninguna víctima de trata solicitante de asilo se le haya concedido el estatuto de refugiada. Según las cifras aportadas por las autoridades de asilo sólo se ha concedido la protección subsidiaria recogida en el artículo 17.2 de la Ley de Asilo, aunque existen otros en tramitación, hechos que deberán tenerse en cuenta en un futuro próximo reforzando el conocimiento y práctica del posible beneficio de protección a través de la Ley de Asilo y sus procedimientos.

III. LA ACOGIDA DE REFUGIADOS EN EL SISTEMA ESPAÑOL DE ASILO

El modelo español de acogida a refugiados y solicitantes de asilo se puede definir como un **modelo mixto**: la Dirección General de Integración de los Inmigrantes (DGII perteneciente al Ministerio de Trabajo e Inmigración) dispone de cuatro Centros de Acogida a Refugiados (CAR) ubicados en Alcobendas y Vallecas (Madrid), Mislata (Valencia) y Sevilla; también en los Centros de Estancia Temporal para Inmigrantes (CETI) ubicados en Ceuta y Melilla dispone de plazas destinadas a personas con este perfil. Por otro lado las ONG, Accem, CEAR y Cruz Roja gestionan simultáneamente plazas destinadas a este colectivo.

Los CAR son dispositivos creados ante la necesidad de ofrecer acogida temporal a solicitantes de asilo, refugiados, apátridas y otras personas con protección internacional en España, conforme a la legislación de asilo, a su llegada a España y durante el periodo de estudio de su solicitud. También son susceptibles de ser acogidas temporalmente aquellas personas que tengan concedido el estatuto. Las personas acogidas serán aquellas que se encuentren en situación de vulnerabilidad económica y/o social. Estos dispositivos de acogida temporal tienen como objetivo promover la integración social mediante el desarrollo de acciones específicas individualizadas a través de diferentes prestaciones y servicios para facilitar su proceso de inclusión en la sociedad española. Asimismo, se trata de prevenir situaciones de

riesgo de exclusión social en personas que requieren de una atención específica por su perfil.

En el caso de solicitantes de asilo y refugiados, la Unidad de Trabajo Social (UTS) de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes (DGII) en la Oficina de Asilo y Refugio (OAR) deriva a los usuarios a los centros de acogida de las ONG, teniendo también las citadas ONG capacidad de propuesta. Cada caso es analizado de manera individualizada teniendo en cuenta las distintas características que presentan en cuanto a su composición: unidades familiares o casos individuales.

El refugio supone una dura y compleja experiencia que somete a la persona a una constante adaptación a la sociedad de acogida. Los refugiados necesitan protección sobre la base de un pleno respeto de los derechos fundamentales y sobre la oportunidad de reconstruir sus vidas.

Dadas las circunstancias de su llegada a la sociedad de acogida así como la situación en la que se encuentran en nuestro país, una gran parte de usuarios/as necesita de un apoyo profesional, pues al llegar a España, los solicitantes de asilo, refugiados o desplazados, se encuentran en diferentes circunstancias personales y/o sociales que requieren de un tipo de intervención especializada.

A grandes rasgos, las dificultades que encuentran los solicitantes de asilo, refugiados y desplazados para su integración en el país de acogida adquieren una dimensión especial respecto con su proceso migratorio. El hecho de abandonar su país forzosamente, supone cambios que afectan a todas las facetas que componen la vida de una persona, desde aspectos básicos, como la alimentación o el clima, hasta las relaciones sociales y la estructura familiar.

Además, la pérdida del entorno social implica el llamado “proceso de duelo”, que engloba tanto las tensiones y sentimientos de pérdida que implica el hecho migratorio, como una reestructuración interna que la persona tiene que elaborar individualmente para adaptarse al nuevo entorno. Estos cambios, así como la situación de persecución sufrida en sus países, pueden generar la necesidad de un apoyo psicológico que les ayude en el proceso por el que están pasando y que, de no ser elaborado adecuadamente, puede acabar favoreciendo la aparición de ciertas patologías psíquicas. Este apoyo psicológico se ofrece en todos los casos y desde el momento en que se detecta conveniente dicha intervención.

Por otra parte, cuando se encuentra vinculación entre el estado psicológico de la persona solicitante con la situación de persecución sufrida, o alegada en su solicitud de protección, se plasma en informes psicológicos dirigidos a la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, al ACNUR y a la DGII con la finalidad de que la información reflejada suponga un aporte relevante a tener en cuenta para la resolución de su demanda de asilo, pues hay cierta información que el solicitante no declara a los distintos profesionales que intervienen en la solicitud, o en las entrevistas en la OAR, pero que sí es expresada al psicólogo debido al vínculo profesional que se establece y que suele favorecer una mayor apertura personal. Este servicio se presta desde los

Centros de Acogida a Refugiados de la DGII y desde las ONG Accem, CEAR, Cruz Roja y Rescate Internacional.

Asimismo, se considera importante destacar, por otra parte, que los refugiados son a menudo personas cualificadas, con una contrastada experiencia profesional en puestos de responsabilidad en sus países de origen, y con recursos personales, que pueden contribuir positivamente si se les brinda una oportunidad. Cuando una persona huye de su país necesita un apoyo profesional para que poder rehacer su vida y llegar a formar parte de su nueva comunidad.

El modelo español de acogida está basado en el **tratamiento individualizado e integral** de cada caso, adaptando los recursos sociales a los diferentes estados de necesidad que presenta cada persona o unidad familiar. En el marco de esa atención integral, se tramitan las siguientes prestaciones o servicios: alojamiento, manutención, diagnóstico personalizado, diseño un itinerario individualizado e integral que facilite su inserción sociolaboral, orientación socio-comunitaria, información y orientación para su incorporación al sistema educativo, sanitario y social, información sobre el programa de retorno voluntario, derivación a servicios sociales básicos y específicos, atención jurídica y psicológica, alfabetización y aprendizaje de la lengua de la sociedad de acogida, orientación e intermediación laboral, traducción e interpretación, acompañamiento en todo su itinerario y un seguimiento que garantice que la inserción en la sociedad es plena.

La estancia en los pisos o centros de acogida a refugiados se fija inicialmente en **seis meses** valorando de modo individualizado la posibilidad de una solicitud de prórroga por circunstancias excepcionales. Estos plazos son relativos puesto que si en cualquier momento las causas que motivaron su ingreso se modifican, se podría producir una baja en el programa. No obstante, el plazo máximo de la prórroga se establece en otros seis meses.

El análisis en profundidad del modelo de acogida español actual, muestra diversos aspectos que sería interesante tener en cuenta con el fin de mejorar su gestión:

- 1.- Que a los solicitantes de asilo les sea asignado el NIE en la OAR; de este modo se facilitaría y agilizaría los procesos de documentación en los territorios donde son derivados a centros de acogida, evitando tener que hacer este trámite en la Comisaría correspondiente.
- 2.- Los Servicios de Empleo de algunas provincias del territorio español plantean problemas para que los solicitantes de asilo admitidos a trámite puedan acceder a formación ocupacional: sería necesario transmitir a los funcionarios de los diferentes servicios información acerca de la figura de solicitante de asilo y a qué recursos puede acceder en esa situación.
- 3.- Sería conveniente que los solicitantes de asilo admitidos a trámite que reciben su solicitud denegatoria después de un largo periodo de tiempo, puedan acogerse por circunstancias excepcionales para regularizar su situación documental. Estamos hablando de personas con un óptimo nivel de integración socio-laboral que ven truncado su itinerario al ser denegada su petición de asilo.

- 4.- Dada la coyuntura económica actual, es obvio que existen dificultades de acceso al mercado de trabajo de los solicitantes de asilo y refugiados, al igual que ocurre con otros colectivos vulnerables; por ello, es importante ampliar las prórrogas de estancia y sus plazos con el fin de evitar y prevenir situaciones de riesgo y exclusión social.
- 5.- Sería conveniente valorar de modo individualizado el reingreso en un centro de acogida de aquellos solicitantes de asilo que soliciten la baja voluntaria del CAR por haber obtenido un empleo u otras circunstancias que impliquen la superación de las causas que motivaron su ingreso y que, a posteriori, su situación se vea modificada (desempleo, dificultades sociales o económicas...) presentando nuevamente una situación de vulnerabilidad social.
- 6.- Mayor difusión de los recursos existentes para fomentar la oportunidad de acceder a los dispositivos de acogida por parte de solicitantes de asilo susceptibles de ser acogidos en este tipo de servicios, ya que parece claro que salvo en las grandes ciudades hay una minoración del número de refugiados que solicita asilo y puede beneficiarse de los recursos existentes.

III. 1. ACCESO AL MERCADO LABORAL Y EMPLEO

Si bien desde los diferentes Planes Nacionales y Autonómicos de Inclusión Social, se contemplan medidas para favorecer la inserción sociolaboral de colectivos desfavorecidos y en riesgo de exclusión social, de las que se podrían beneficiar las personas solicitantes de asilo (acciones destinadas al fomento del empleo, intermediación e inserción laboral y formación para el empleo, ayudas públicas de apoyo y asistencia técnica al autoempleo, al fomento de la actividad emprendedora y a la promoción de la mujer trabajadora, bonificaciones/subvenciones a empresas para la contratación, etc.), es a partir de las Iniciativas Comunitarias de Empleo y Recursos Humanos, cuando se articulan acciones específicas de lucha contra la discriminación y desigualdad en el mercado de trabajo de las personas solicitantes de asilo, refugiadas y con otra protección subsidiaria. Así desde el año 1996 se vienen desarrollando programas para favorecer la inserción socio-laboral de este colectivo. Inicialmente a través de las Iniciativas Comunitarias Horizonte e Integra, y desde el año 2002 hasta el año 2007 a través de la iniciativa Equal.

La característica que diferencia a los solicitantes de asilo y personas bajo la protección del Estado por razones humanitarias de aquellas que son inmigrantes, es el hecho que motiva la salida del país. En el primer caso, la huida es consecuencia de la persecución sufrida por razones políticas, étnicas o religiosas mientras que, en el caso de los inmigrantes, priman las razones económicas.

Hay factores que van a afectar y dificultar la inserción socio-laboral de estas personas y les va a colocar en una situación de inferioridad en el acceso al mercado de trabajo. Entre estos factores, podemos destacar:

- ♦ Problemas de salud, tanto física como psíquica.
- ♦ Desmembramiento de la familia (nuclear y extensa) y ruptura del contacto con la familia en el país de origen.
- ♦ Ausencia de una red de apoyo familiar y social.
- ♦ Desarraigo social.
- ♦ Dificultades de comunicación como consecuencia del desconocimiento del idioma, en la mayoría de los casos.
- ♦ Diferencias culturales que dificultan en menor o mayor medida la inserción, en función de la distancia cultural entre la sociedad de origen y la sociedad de acogida.
- ♦ Pérdida de estatus académico, laboral, social y económico difícil de afrontar y asumir.

Además de los aspectos señalados, que sitúan a las personas pertenecientes a este colectivo como personas con alto riesgo de exclusión social, hay otros factores externos que generan situaciones de desigualdad y discriminación. Así, se pueden mencionar las siguientes:

- ♦ Experiencia profesional previa en un sistema de producción distinto, que obliga a la adaptación, aprendizaje de nuevas reglas de relación y funcionamiento, y a la adquisición de nuevas destrezas sociales y laborales.
- ♦ Documentación. Aunque los demandantes de asilo pueden trabajar, transcurridos los seis meses desde su solicitud, una vez resuelto el expediente de asilo hay un periodo de varios meses de espera hasta la regularización definitiva, con la consiguiente pérdida real del puesto de trabajo.
- ♦ Desconocimiento de la legislación laboral.
- ♦ Acceso a la formación ocupacional normalizada en el sistema público (INEM, institutos de formación de CCAA y municipales). **Los solicitantes de asilo se pueden inscribir como demandantes de empleo en algunas oficinas de los diferentes Servicios Públicos de Empleo de las CCAA; en otras, no se admite dicha inscripción, lo que supone la imposibilidad de acceder a la oferta formativa de dichos institutos y, por supuesto, a las ofertas de empleo. Esta situación genera una actitud de “discrecionalidad” en los centros administrativos donde se adopta, en última instancia, las decisiones.**
- ♦ Educación y cualificación. Se dan varios tipos de situaciones discriminatorias en esta ámbito:
 - a) Carencia de documentos acreditativos sobre los estudios realizados, debido a la situación del país de origen o a las condiciones de salida, que impiden el desarrollo de la profesión o la continuación de los estudios.

- b) Dificultades asociadas al reconocimiento de las cualificaciones profesionales: falta de información sobre los procedimientos de homologación de títulos y diplomas o la carencia de procedimientos para evaluación, acreditación y reconocimiento de las competencias profesionales.
 - c) El largo periodo de tiempo empleado en la homologación y convalidación de estudios, en general.
 - d) Desconocimiento de los exámenes de acceso a las distintas etapas educativas.
 - e) Carga cultural derivada de la experiencia laboral, de la legislación y del sistema de funcionamiento del país de origen.
- ♦ Condiciones laborales:
- a) Precariedad en el empleo (bajos salarios, temporalidad).
 - b) Ocupación en el marco de la economía sumergida.
 - c) Falta de correspondencia entre el empleo obtenido, con respeto a la cualificación profesional adquirida.
 - d) Falta de correspondencia entre los perfiles laborales del país de origen con los del mercado laboral español.

Las **mujeres** pertenecientes al colectivo, comparten las mismas situaciones ya mencionadas, pero además:

- a) Hay patrones culturales en los que las mujeres tienen una posición de inferioridad y de sometimiento respecto a los varones. La confrontación de dichos patrones con los valores y situación de la mujer en nuestra sociedad las coloca en una situación de desventaja y conflicto.
- b) La existencia de cargas familiares, especialmente en el caso de familias monoparentales, disminuye significativamente las posibilidades de formación e inserción laboral.

Además de todas las situaciones de discriminación mencionadas hay que añadir la amenaza de la **xenofobia** y el **racismo**, en ocasiones como consecuencia del desconocimiento de la situación de los países de origen, de prejuicios establecidos respecto con nacionalidades concretas e incluso por ignorar lo que implica ser un solicitante de asilo o una persona que busca refugio y protección en otro país distinto al suyo. Así pues una sociedad –que no les autoriza a trabajar desde el momento de la llegada al país- les considera como personas dependientes de los servicios sociales y con poca capacidad de resolución de problemas; además, la situación de conflicto de sus países se transfiere a la percepción de las personas como individuos conflictivos. Todos estos aspectos, sin contar con el rechazo a determinados grupos étnicos y culturales, basado principalmente en prejuicios e información estereotipada, se manifiestan en las dificultades para acceder y mantener el puesto de trabajo y también la vivienda.

Por otro lado, y desde la dimensión administrativa, a la situación de transitoriedad del estatus de los solicitantes de asilo y de precariedad en sus condiciones de vida se añade la incertidumbre sobre el resultado final del procedimiento puesto en marcha, circunstancias éstas que comprometen su futuro inmediato. La resolución negativa del expediente tramitado, frecuente en la mayoría de los casos, interrumpe el proceso de integración sociolaboral de los solicitantes de asilo y extingue las prestaciones que se deriven del programa en el que participen, dentro de un contexto en el que con relativa frecuencia se producen desajustes entre la duración de la cobertura social y el periodo de instrucción y resolución del expediente.

Este factor administrativo determina, en buena medida, la urgencia de los solicitantes de asilo por acelerar un acceso a la ocupación que les permita obtener recursos suficientes para satisfacer sus necesidades más básicas y, en algunos casos, las de su familia. El acceso rápido a un puesto de trabajo –aunque se dé en condiciones de subempleo- es percibido por los solicitantes de asilo como la solución a buena parte de las necesidades que les acucian. Esta situación condiciona el tipo de participación de los solicitantes de asilo en los diferentes programas y proyecto de inserción sociolaboral.

Recomendaciones y acciones con respecto al empleo

Las recomendaciones y acciones que se describen a continuación, tienen como referencia las buenas prácticas y experiencias desarrolladas en programas y proyectos de integración sociolaboral con el colectivo.

1. Enfoque individualizado de atención. Diagnóstico e intervención personalizada. Orientación y asesoramiento a partir del trabajo conjunto profesional-persona beneficiaria de evaluación de conocimientos, experiencia y aptitudes para el empleo del solicitante. Desarrollo de un protocolo de diagnóstico de competencias socio-profesionales.
2. Preformación. Oferta de cursos de idioma para todos los beneficiarios durante los procesos de inserción.
3. Formación básica. Organización de talleres y seminarios destinados a proporcionar información básica sobre la sociedad de acogida a los beneficiarios del proyecto. Los posibles temas a tratar son sistema sanitario, sistema educativo, convivencia y participación ciudadana, funcionamiento bancario, etc. Inclusión de información sobre cuestiones de conciliación de la vida laboral y familiar.
4. Formación para el empleo con el objetivo de proporcionar conocimientos sobre el mercado laboral español, las reglas de funcionamiento, legislación laboral, técnicas de búsqueda de empleo, etc. Mediante la organización de módulos y/o talleres.
5. Formación profesional ocupacional acorde al itinerario y a la demanda del mercado laboral. Se podrá recurrir a la oferta formativa pública y privada. El diseño, organización y ejecución de cursos de formación se vincularán a la demanda, oferta laboral y a los nuevos yacimientos de empleo. Establecimiento de acuerdos de

formación con las entidades formativas ya sean estas públicas o privadas, de ámbito regional o local y de protocolos de seguimiento individual y de calidad de la formación impartida.

6. Formación en prácticas con el objetivo dar a conocer el mundo laboral al trabajador y favorecer la inserción y mantenimiento del puesto de trabajo.
 - ✓ Convenios y acuerdos para trabajo en prácticas delimitando los costes de material, marco legal de la situación del refugiado, seguros, etc.
 - ✓ Programa de convenios y becas para la incorporación de solicitantes en “Formación en el puesto de trabajo”.
 - ✓ Formación en el puesto de trabajo.
7. Sistema de becas o ayudas para la formación, de manera que los beneficiarios destinen un tiempo a formarse y mejorar su situación de partida en la búsqueda de empleo; Programa de ayudas económicas para la formación: ayudas para el transporte, materiales y cursos; y Programa de becas de subsistencia durante el periodo de formación para personas beneficiarias del proyecto que no residen en centros de acogida.
8. Mantenimiento, ampliación y mejora de los sistemas de acceso a las nuevas tecnologías de la información y comunicación para el trabajo en red y acceso a la misma por el colectivo.
9. Sensibilización:
 - ✓ Campaña/s y acciones específicas de ámbito nacional o territorial para hacer visible el colectivo y en la sociedad.
 - ✓ Campaña/s y acciones específicas destinadas a empresarios, entidades y otros colectivos específicos relacionados con el proceso de inserción de los solicitantes de asilo.
10. Aplicación del principio de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres: medidas de conciliación de la vida familiar y laboral.
11. Desarrollo del espíritu emprendedor: medidas de acompañamiento para la creación de empresas o empleo autónomo.

EXTENSIÓN FAMILIAR DEL ASILO

La extensión familiar, aparte de ser un derecho reconocido en los tratados internacionales como el derecho a vivir en familia, sirve como un instrumento de protección e integración a los refugiados, en cuanto que facilita la reunificación de las familias separadas por razones ajenas a su voluntad y que debido a su desplazamiento forzado, se ven obligados a abandonar su familia y entorno social.

Nuestra legislación de asilo reconoce el derecho de la extensión de asilo para "los ascendientes y descendientes de primer grado y al cónyuge del refugiado, o a la persona que se halle ligado por análoga relación de afectividad y convivencia, salvo los casos de

separación legal, divorcio, mayoría de edad o independencia familiar, en los que se valorará, por separado, la situación de cada miembro de la familia."

Fundamental dentro de este apartado es destacar el caso de los familiares de palestinos reconocidos como refugiados políticos en España que se encuentran a la espera de poder tramitar las extensiones de asilo de sus familiares. El problema radica fundamentalmente en que dada la extrema situación que se vive en la zona los familiares no se pueden desplazar continuamente al Consulado Español en El Cairo a tramitar su documentación, siendo necesario que se tramite todo de la forma más ágil y rápida posible evitando dicha situación. Todo ello impide que por el momento se pueda llevar a cabo la reunificación familiar, lo que genera en los interesados y sus familiares un estado significativo de ansiedad. En algunos casos los interesados, fruto de la desesperación y la impotencia, plantean medidas extremas y precipitadas, como el retorno a sus lugares de origen, como la mejor solución para intentar salvaguardar la integridad física de sus familiares, sin considerar que esto no resuelve el problema a medio- largo plazo, poniendo, además, en riesgo sus vidas al regresar a las zonas de conflicto. Sería fundamental que la administración española tomase conciencia de dichas situaciones facilitando una cita en un día concreto en el Consulado antes mencionado para que dichas familias puedan tramitar la documentación que les permita salir de la manera más rápida posible de la situación en la que viven.

FONDO EUROPEO PARA LOS REFUGIADOS

La Decisión del Consejo de 28 septiembre 2001 por la que se crea el Fondo Europeo para los Refugiados (FER) fue una de las primeras medidas en materia de política de asilo adoptada sobre la base del Tratado de Ámsterdam. Reclamado por el Parlamento Europeo y sobre la base de una propuesta de la Comisión, el FER permitió establecer las bases de una solidaridad comunitaria en materia de acogida de los solicitantes de asilo y de las personas necesitadas de una protección internacional en el marco de un enfoque global y concluir el acuerdo relativo a la Directiva sobre la protección temporal en caso de afluencia masiva de desplazados.

Dentro de este fondo creemos fundamental destacar dos líneas:

♦ Integración de las personas en situación de vulnerabilidad:

Tiene como finalidad afrontar las diversas necesidades con que se encuentran los solicitantes de asilo, refugiados, personas acogidas al régimen de protección temporal y otros estatutos de protección subsidiaria en España, durante el periodo de estudio de su solicitud y también de aquellas personas que tengan concedido el estatuto.

El perfil de programas de acogida y atención dirigidos a solicitantes de asilo y refugiados, limita en algunos supuestos la atención a este colectivo que, en determinadas circunstancias necesitan de un apoyo técnico y económico que les

ayude en la resolución de determinadas circunstancias en las que se encuentran para continuar o iniciar su proceso de integración en la sociedad de acogida.

Por ello, el planteamiento base de este programa es ofrecer ayudas económicas, de carácter temporal, con la finalidad de apoyar a los/as beneficiarios/as del programa en la cobertura de necesidades básicas y otros gastos a los que no pueden hacer frente, por determinadas circunstancias, como pueden ser los relacionados con alojamiento/vivienda, manutención, medicamentos, documentación, transporte/desplazamientos, etc.

Desde este programa se favorece la autonomía de los/as beneficiarios/as, subsanando situaciones de dificultad económica y, que a través de esta vía de apoyo, puedan ser solucionadas.

♦ Retorno voluntario de refugiados:

El retorno voluntario parte de la premisa de que “toda persona que desee retornar y establecerse en su país de origen tiene el derecho a ser informada previamente sobre la seguridad y situación social, política y económica que vive su país”.

Por tanto, el usuario que opte por la repatriación voluntaria a su país de origen o que tenga la intención de retornar, contará previamente con una información completa, objetiva y generalizada sobre la seguridad en su país de origen y, más concretamente, de la zona donde se va a asentar. También se les facilitará información sobre la situación económica, socio-política, etc.

En la mayor parte de los casos, los motivos que llevan a los usuarios a retornar a sus países de origen se refieren a la situación vivida en nuestro país por encontrar muchas dificultades para alcanzar una integración plena así como tratarse de familias desmembradas cuyas circunstancias generan en los usuarios situaciones de desequilibrio e inestabilidad emocional, convirtiéndose el retorno en una opción posible para poder desarrollar una vida normalizada.

Este tipo de situaciones pone de manifiesto la necesidad de contar con proyectos de retorno voluntario con el fin de dar respuesta a la necesidad social existente para personas en situación de precariedad económica y/o vulnerabilidad social.

Los proyectos tienen como **objetivo** fomentar y facilitar el retorno voluntario de los refugiados, asilados y solicitantes de asilo -denegados o en trámite- y desplazados que deciden retornar, bien porque las causas que originaron su salida han cesado, por una decisión personal o bien por dificultades en el proceso de inserción socio-laboral en España, de forma que consideren el retorno a sus países de origen como una solución duradera que les permita reinstalarse sin riesgos para su seguridad personal y con perspectivas reales de poder tener una participación social y laboral.

Prioridades para la Legislatura

I. RECONOCER Y GARANTIZAR DERECHOS CIVILES, SOCIALES Y POLÍTICOS

Este Foro entiende que los derechos, su reconocimiento, su garantía, son el centro de una política de inmigración que se pretende integral e integradora. Ciertamente es que en los últimos 20 años se han conseguido avances importantes que tienden a la equiparación. Pero en una sociedad democrática siempre es obligado, en materia de derechos, reivindicar el avance y no aceptar retrocesos para ningún colectivo que forme parte de la sociedad.

Por ello, consideramos que el principal reto a futuro que tenemos el conjunto de la sociedad española y, en particular, los poderes políticos es consolidar y perfeccionar, por una parte, el ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos ya reconocidos y, por otra, avanzar en el reconocimiento de derechos de los que aún hoy no son titulares los extranjeros no comunitarios.

Se destaca especialmente el derecho a la participación política, concretándose en el derecho al sufragio en las elecciones municipales sin restricción alguna. En este sentido, el Foro tomará conocimiento de los trabajos de la Subcomisión creada en el seno de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados para el estudio de posibles modificaciones del régimen electoral general, siendo esta problemática una de las cuestiones que acometerá la misma. Asimismo, solicitará del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación información sobre las negociaciones llevadas a cabo por el Embajador en Misión Especial para la Negociación de Acuerdos de participación electoral de nacionales extranjeros no comunitarios en elecciones locales, nombrado mediante Real Decreto 1428/2008, de 14 de agosto. En caso de que en dicha Comisión no se consiga una solución legal para el reconocimiento pleno del sufragio en las elecciones municipales, el Foro considera que se debería reformar el artículo 13.2 de la Constitución Española.

De igual manera este Foro considera necesaria la reforma del Código Civil para que se pueda solicitar la nacionalidad española por residencia cuando se acceda a la residencia permanente, es decir, cuando se haya residido de modo continuado 5 años en España, conservando las excepciones más favorables contempladas en el Código Civil.

2. IMPULSAR EL DESARROLLO DEL PLAN ESTRATÉGICO DE CIUDADANÍA E INTEGRACIÓN 2007-2010

El *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010* se elaboró mediante un proceso participativo en el que se identificaron diferentes situaciones y problemáticas, se definieron sus prioridades y se marcaron los objetivos de cada una de sus áreas.

Su pertinencia parece probada, pero para favorecer su ejecución efectiva se estima oportuno diseñar en la presente legislatura una estrategia concreta que incluya:

- ♦ Una mayor difusión-información de sus contenidos a Agentes Sociales, Organizaciones, Medios de comunicación y ciudadanía en general en los diferentes ámbitos territoriales así como de los informes anuales elaborados por este Foro.
- ♦ Medidas de apoyo para la promoción de actividades que contribuyan a cumplir con sus objetivos, reforzando la coordinación en Redes y el trabajo en partenariado entre las diferentes Administraciones, Organizaciones No Gubernamentales, etc.
- ♦ Puesta en marcha de medidas de seguimiento y evaluación continua que incluya el análisis de impacto y que determinen si el Plan alcanza sus objetivos y si se están abordando las situaciones sobre las que se desea incidir. De igual manera, se ha de valorar la correcta gestión económico-administrativa de las acciones ejecutadas.
- ♦ Introducción de las reformulaciones y correcciones que se consideren oportunas derivadas del análisis de impacto y diseño de las prioridades en periodos anuales.
- ♦ Incrementar la dotación de recursos humanos y presupuestarios.

3. ADECUAR CUANTITATIVA Y CUALITATIVAMENTE LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y GARANTIZAR EL ACCESO EN IGUALDAD DE CONDICIONES.

La igualdad en el acceso a los servicios públicos y la adecuación de éstos, tanto en su organización como en la calidad de sus prestaciones y en la suficiencia de las mismas, para atender las necesidades de toda la población, se presentan como los grandes objetivos de una política social de fortalecimiento del estado de bienestar y como una aspiración fundamental para conseguir la plena integración de los inmigrantes.

En tal sentido, educación y servicios sanitarios normalizados aparecen como dos de las principales prioridades para la presente legislatura.

Una educación que, atendiendo a los principios de calidad y equidad, garantice la igualdad de oportunidades del alumnado, poniendo para ello en marcha mecanismos para una distribución equilibrada del alumnado de origen extranjero entre los centros públicos y concertados, incrementando las inversiones en educación infantil para asegurar su cobertura a toda la población, impulsando las actuaciones adecuadas para el acceso real del alumnado inmigrante a los niveles de enseñanza post-obligatoria y dotando suficientemente al sistema educativo de forma que los docentes cuenten con la formación necesaria y se disponga de los instrumentos adecuados para abordar y resolver las situaciones que plantea un alumnado diverso.

Una sanidad que adapte los servicios públicos normalizados a la diversidad cultural interviniendo en aquellos territorios donde, a pesar de la cobertura universal de atención sanitaria existente en España, se dificulta el acceso a personas inmigrantes aún disponiendo de tarjeta sanitaria y que incremente los servicios sanitarios en aquellos lugares donde ha aumentado la población, adaptándolos a las necesidades de las personas inmigrantes e incrementando la información sobre las vías de acceso. Asimismo se requiere mayor formación de profesionales y la introducción de la figura de mediador socio-sanitario.

En particular, se deben adaptar los servicios de salud mental pública pues, si bien la experiencia migratoria no desencadena psicopatología *per se*, sí se observa que los procesos migratorios (en particular las condiciones en se realizan o el modo en el que vive el colectivo en nuestro país) pueden conllevar cierta vulnerabilidad a nivel psicosocial. Los servicios de salud y, en particular, los de salud mental están escasamente adaptados a la atención de la diversidad cultural. Se dan confusiones en el diagnóstico y existen barreras en el acceso (idioma, diferencias culturales...).

4. MEJORAR LAS CONDICIONES DE INSERCIÓN SOCIO-LABORAL PARA INMIGRANTES, SOLICITANTES DE ASILO Y REFUGIADOS

Consideramos prioritario a fin de facilitar la permanencia y la movilidad ocupacional de los trabajadores no comunitarios, que se preste especial atención a su acceso a los Servicios Públicos de Empleo, así como asegurar la respuesta dentro del plazo establecido a las solicitudes y modificaciones de autorizaciones de trabajo. La agilización de la homologación o convalidación de títulos, el reconocimiento de competencias profesionales y el acceso a la formación profesional ocupacional y continua y a las políticas de apoyo a la acción emprendedora, son actuaciones que contribuirían a mejorar las condiciones de inserción sociolaboral.

Estimamos que la autorización de los solicitantes de asilo admitidos a trámite debería ser incluida como título habilitante en la *Orden 3698/2006 modificada por la Orden 711/2008 por la que se regula la inscripción de trabajadores no comunitarios en los Servicios Públicos de Empleo y en las Agencias de Colocación*. Por otra parte, consideramos que en caso de denegarse la solicitud de asilo, podría considerarse el acceso a una autorización por circunstancias excepcionales para quienes han estado un tiempo trabajando.

Es preciso retomar las negociaciones en el marco del Diálogo Social para la integración en el Régimen General del Régimen Especial de Seguridad Social del Servicio del Hogar Familiar y la modificación de la Relación Laboral Especial, con la finalidad de acabar con la situación de desigualdad, tanto en derechos laborales como en protección social, que afecta a la población trabajadora de este sector. Pero es igualmente necesario evitar que se perpetúen la feminización de las tareas de cuidado, servicios de proximidad o atención a personas dependientes y el trasvase de desigualdades de género de las mujeres autóctonas a las extranjeras.

5. GARANTIZAR LA PROTECCIÓN DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE ESPECIAL VULNERABILIDAD

♦ **Garantizar la protección de los Menores Extranjeros No Acompañados**

Los Menores Extranjeros No Acompañados constituyen, dentro de la población infantil y juvenil, uno de los colectivos en mayor situación de vulnerabilidad. Por tanto, es necesario garantizar su situación jurídica y su protección e inserción social conforme a lo establecido en la normativa vigente y habilitando los recursos públicos necesarios para ello.

La situación de los mayores de 18 años que, tras haber sido protegidos, se encuentran en situación administrativa irregular, se ha de abordar garantizando la continuidad administrativa de su regularidad una vez que ha dejado de ser tutelado por la Administración Pública.

♦ **Garantizar la protección de las víctimas de la Trata de personas**

La trata de personas, con fines de explotación sexual o laboral, puede tener como víctima a cualquier persona con independencia de su nacionalidad o situación administrativa. Pese a ello, estas conductas delictivas aparecen habitualmente relacionadas con los movimientos migratorios y afectan especialmente a mujeres y niñas.

Consideramos una prioridad que España ratifique sin demora el *Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos* firmado el 9 de julio de 2008 y, en consecuencia, adapte su legislación a los aspectos más positivos y más garantistas para las víctimas, contenidos tanto en este Convenio como en la Directiva 2004/81 del Consejo.

Es preciso establecer bases y mecanismos suficientes para la prevención y persecución de estas conductas delictivas, así como un mecanismo de protección a las víctimas basado en la colaboración entre todas las Administraciones implicadas, y con las organizaciones que entran en contacto con las posibles víctimas.

Es imprescindible la aprobación de un *Plan Nacional de lucha contra la trata de seres humanos* que contemple de forma diferenciada y desarrolle actuaciones específicas en materia de trata con fines de explotación sexual y explotación laboral. Por otra parte, consideramos necesario revisar la eficacia en la aplicación de las autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales que están vinculadas a conductas que contienen elementos contemplados en la definición internacional de la trata de seres humanos.

♦ **Garantizar la protección de las mujeres extranjeras víctimas de violencia de género**

Son múltiples los aspectos que adopta la violencia contra las mujeres; sin embargo, vamos a centrarnos, por su dimensión, en la violencia que tiene lugar en el ámbito familiar y la que se ejerce sobre las víctimas de la trata de seres humanos con fines de explotación sexual.

Integración e igualdad implican que los poderes públicos consideren la diversidad de la población a la que dirigen las políticas generales. Los avances en la visibilización de la violencia contra las mujeres y la puesta en marcha de medidas dirigidas a su protección, conviven con la realidad de mujeres a quienes no alcanzan ni la información ni las medidas. Y, si bien es cierto, que toda norma se construye sobre la base de lo habitual y lo general, en este caso, al igual que en otros, es preciso garantizar que ninguna mujer quede al margen de medidas de las que puede terminar dependiendo su vida.

Consideramos que la vocación de universalidad de los instrumentos que previenen y protegen a las víctimas de la violencia contra las mujeres, ha de hacerse efectiva, dando prioridad a la condición de víctima por encima de la nacionalidad. En este sentido, es preciso que prevalezcan los fines y objetivos de la *Ley de Protección integral para las víctimas de la violencia de género*, de tal forma que se garantice la protección y el acceso a las medidas de todas las mujeres.

Mujeres y niños son las principales víctimas de la trata de seres humanos. El Foro considera prioritario el impulso del anunciado *Plan de lucha contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual*, y estima que sería oportuno que este órgano consultivo pudiera contribuir a la redacción de este Plan que aborda una conducta delictiva que tiene como víctimas principalmente a mujeres extranjeras y desearía que la Comisión del Foro que tiene atribuidas las competencias en el área de mujer participase con los órganos competentes en el seguimiento de las medidas que se determinen en dicho Plan.

6. EL CODESARROLLO: UNA OPORTUNIDAD PARA VINCULAR EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS CON LAS MIGRACIONES

Partiendo de que el codesarrollo de los pueblos, aplicado en el marco de las migraciones, es responsabilidad de los Estados en primera instancia, con la participación de la sociedad civil, es necesario que se realicen acciones de fortalecimiento de redes “público- sociales” transnacionales donde se empiece por profesionalizar y especializar a las organizaciones sociales actoras en estos nuevos procesos de participación y acción transnacional, es necesario igualmente que se promuevan los espacios existentes o se creen espacios específicos de reflexión sobre el codesarrollo y las formas de ponerlo en marcha, con las diferentes instituciones de origen y destino de los migrantes y todos los actores sociales implicados.

En definitiva, con el codesarrollo hay que plantearse objetivos que canalicen el impacto positivo de las migraciones tanto en los países de origen como de destino y disminuir los efectos negativos que, como derivados de las migraciones, se producen en sus lugares de origen.

Resulta necesario avanzar en la existencia de políticas de inmigración coherentes e integradas entre las propias de la Unión Europea, de los Estados miembros y de los países de origen. Ello aportaría la creación de nuevos mecanismos de coordinación y participación de los países de origen y destino de las migraciones en la puesta en marcha de políticas públicas y acciones de codesarrollo, a la vez que articularía la participación activa de las organizaciones de inmigrantes, organizaciones sociales de cooperación al desarrollo y todos los actores implicados para llevar a cabo esta nueva alternativa de apoyo al desarrollo.

7. RECONOCER ADECUADAMENTE EL PAPEL QUE JUEGAN LAS CORPORACIONES LOCALES EN LOS PROCESOS DE INTEGRACION DE LAS PERSONAS INMIGRANTES

El *Foro para la Integración Social de los Inmigrantes* considera que dentro del marco de cooperación institucional que demanda la política de inmigración hay que destacar el importante papel que la administración local ha venido asumiendo en materia de acogida, atención e integración del colectivo inmigrante. Por ello, los Gobiernos Locales deberían disponer de las competencias y recursos necesarios para llevar a cabo de modo más eficaz los procesos de integración.

Las Corporaciones locales desempeñan un papel capital a la hora de impulsar a nivel local estrategias de coordinación y trabajo en red entre las organizaciones no gubernamentales y las Administraciones Públicas que intervienen en los procesos de integración de las personas inmigrantes.

Respecto al *Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de los Inmigrantes*, así como el *Refuerzo Educativo de los mismos* debería garantizarse la participación de los Ayuntamientos en la suscripción de los Acuerdos entre el Gobierno y cada Comunidad Autónoma. Consideramos que la transferencia de los fondos a las entidades locales, en virtud del principio de autonomía local no debería estar condicionado sino por el marco de cooperación establecido por la Administración General del Estado y los Planes de acción autonómicos acordados, sin condicionamientos o requisitos ulteriores por parte de las propias Comunidades Autónomas.

También es importante mejorar la aplicación local de la legislación de extranjería. No hay que olvidar que la legislación de extranjería regula la potestad municipal para la elaboración de los informes de disponibilidad de vivienda y arraigo social, dicha regulación, que se presenta con un amplio margen de discrecionalidad, provoca una gran diversidad en su aplicación por parte de los ayuntamientos, así como una cierta inseguridad jurídica. Es por ello que se reclama la necesidad de procedimientos homologados, claros y adecuados que permitan el cumplimiento y el desarrollo de la normativa. Esto se puede lograr a través de procesos de reflexión y trabajo conjunto entre las diferentes administraciones implicadas.

8. AVANZAR EN UNA POLÍTICA MIGRATORIA DE ESTADO BASADA EN UN AMPLIO CONSENSO POLÍTICO Y SOCIAL

Trabajar en la firma de un verdadero Pacto de Estado sobre Inmigración, que tome como referencia el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración, así como la iniciativa del Consenso Social sobre Migración, junto a otros estudios y recomendaciones emanadas de la sociedad civil, con el fin de que la inmigración no sea instrumentalizada políticamente y las políticas desarrolladas puedan surtir efectos verdaderamente integradores.

La necesidad de unas disposiciones legales acordes con los derechos y libertades de nuestro estado social es obvia, pero no debemos olvidar que lo imprescindible es la eficaz aplicación. Reformar la estructura organizativa para la coordinación de las políticas de inmigración y adaptarla a la realidad actual de la inmigración, procurando todos los recursos necesarios, humanos y materiales, para una gestión eficaz.

Consideramos importante destacar los siguientes puntos:

a) *Reformas legales:*

- Con respecto a la modificación de la Ley Orgánica de Extranjería, sería muy conveniente abrir un diálogo y un canal de propuestas del Foro. En cualquier caso, puesto que, de acuerdo al artículo 3.3 del Real Decreto 3/2006 de 16 de enero, sobre composición, competencias y régimen de funcionamiento del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes se debe emitir un informe preceptivo sobre dicho proyecto, se insta al Gobierno a facilitar con al menos el tiempo fijado en ese artículo (un mes) para que pueda ser estudiado con la profundidad que merece.
- Con respecto a la reforma de la *Ley de Asilo*, el Foro entiende que debe contemplar la implantación de un programa de reasentamiento en nuestro país. El actual sistema de acogida implantando en nuestro país tiene experiencia y capacidad suficiente para dicha circunstancia. Ello situaría a España definitivamente dentro de la comunidad internacional como un país de reasentamiento

b) *Coordinación institucional:* Es necesaria una efectiva coordinación institucional que permita una gestión eficaz, rápida y transparente, para todos los ciudadanos (extranjeros o no).

c) *Simplificación de procedimientos.*

d) *Centros de Internamiento de Extranjeros:* Siguiendo las recomendaciones del Informe Steps (consultora independiente contratada por el Parlamento Europeo sobre los CIES en la Unión Europea) creemos de suma importancia que éste sea un tema prioritario a tratar en esta legislatura, que permita su adecuación, al menos a la normativa ya existente y que se doten de los medios materiales y personales para que la estancia en estos centros no pueda suponer, en ningún caso, un trato

degradante en términos generales, ni suponer una quiebra en la protección en los Derechos Humanos.

- e) *Extranjeros en situación irregular (sobvenida o no e inexpulsables)*: Ponemos de manifiesto la realidad creciente de migrantes en situación irregular, en muchas ocasiones, sobvenida, así como la realidad creciente de extranjeros con una orden de expulsión no ejecutada.

Es necesario realizar un análisis de esta situación, estudiar y conocer las causas de la irregularidad (sobvenida o no) y afrontar la necesidad de buscar una solución jurídica aceptable para un colectivo que constituye, sin duda, el grupo más vulnerable y más expuesto a una situación de exclusión.

9. FACILITAR EL ACCESO AL TRABAJO DE LOS RESIDENTES REAGRUPADOS EN EDAD LABORAL

El número de inmigrantes que residen en España, en virtud del derecho a la reagrupación familiar, ha experimentado un notable incremento en los últimos años. Tanto la normativa española como el derecho internacional considera que la reagrupación familiar es un factor esencial para la integración social de los inmigrantes. No obstante, el hecho de que los familiares reagrupados estén documentados exclusivamente con una autorización de residencia, que no lleva aparejada la autorización para trabajar, dificulta la integración social tanto de los adultos como de los jóvenes y menores extranjeros en edad laboral que han terminado el periodo de escolarización obligatoria y no pretenden continuar sus estudios.

Por ello, se estima que una prioridad para esta Legislatura ha de ser facilitar el acceso al trabajo de los residentes en España en virtud de reagrupación familiar, adoptando las medidas necesarias: bien permitiendo el acceso directo al mercado de trabajo de los mismos o bien determinando que la previa solicitud tenga valor provisional en tanto se tramita la correspondiente autorización de trabajo. A este respecto el Foro recuerda que dentro del propio marco normativo de la extranjería en España existen instrumentos que pueden ser utilizados para fundamentar fórmulas legales que hagan más fácil el acceso al mercado laboral de los inmigrantes residentes por reagrupación familiar.

10. ESTABLECER UN MARCO COMPLETO DE POLÍTICAS DE RETORNO QUE HAGAN DEL MIGRANTE RETORNADO UN VECTOR DE DESARROLLO

Se estima imprescindible la clarificación de los distintos conceptos y contenidos a que se refiere la terminología “retorno” para diferenciar las llamadas políticas de *retorno voluntario*, más vinculadas al desenlace del ciclo migratorio individual y de los apoyos y medidas acordados en los países de origen y acogida para hacer de éste un vector de desarrollo y codesarrollo, de las políticas de *retorno forzoso* o repatriación derivadas de las políticas de acceso de los Estados y a las que se refiere la Directiva de Retorno de reciente aprobación en la Unión Europea.

Es fundamental proceder a realizar un examen de los conceptos jurídicos, desde la perspectiva de la salvaguarda de los Derechos Humanos y del Enfoque Global de las Migraciones de la Unión Europea, y en base a la transposición de la futura Directiva de Retorno a la legislación española a través de la reforma de la *Ley Orgánica sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su integración social* u otro sector del régimen jurídico a que afecte.

Se hace preciso establecer una política integral, clara y dialogada, de retorno voluntario capaz de superar el antiguo enfoque residual y centrado exclusivamente en la atención humanitaria a situaciones de vulnerabilidad y fracaso del proyecto migratorio, para convertirse en una completa política de estado, con vocación de permanencia y estabilidad, centrada en la potenciación del retorno como una de las desembocaduras posibles y naturales del proyecto migratorio, y que pretenda hacer del migrante retornado un vector de desarrollo en su comunidad de origen.

Dicha política debe estar integrada por un conjunto amplio de programas de acompañamiento y asistencia al migrante, tanto en la definición de su propio proyecto sostenible de inserción y retorno en el origen, como en el acompañamiento personal, psico-afectivo, socio-familiar, acompañamiento técnico y financiero y del propio proyecto de vida en origen y destino.

Esta política debe integrarse por un conjunto complejo de medidas, ya sea para atender a los diversos perfiles de los candidatos al retorno (parados con derecho a desempleo, mujeres de servicio doméstico, emprendedores, mujeres con cargas en el origen, pensionistas y jubilados, situaciones de vulnerabilidad, etc.), como a los diversos proyectos de inserción sostenible (educativos, de vivienda, de empleabilidad) y a los diversos requerimientos derivados de las legislaciones de origen (tasas e impuestos sobre ganancias ocasionales o importación de enseres, condiciones legales o sociales en el origen, existencia o no de convenios bilaterales, etc).

Por otra parte, y dado que el retorno es un hecho que codetermina un espacio de actuación de dos Estados, deberá concertarse y, en la medida de lo preciso, exigirse, la correspondiente corresponsabilidad de los países de origen migratorio en la aplicación de políticas de retorno compartidas para conseguir su mejor impacto en el desarrollo local y la coordinación de los planes y políticas de retorno entre origen y acogida, así como la creación de instrumentos de acompañamiento o apoyo institucionales al

retorno, tales como instrumentos de índole financiera, subsidios, ayudas o prestaciones, etc.

En este sentido, también aparece como imprescindible flexibilizar los mecanismos de cooperación al desarrollo del Estado español y los instrumentos de apoyo al retorno establecidos en las subvenciones estatales, para vincular mejor la cooperación al desarrollo y al codesarrollo por medio del retorno y para permitir la financiación complementaria de los procesos de retorno mediante el apoyo sistemático y el acompañamiento integral al retornado tanto en origen como en acogida.

II. PROMOVER LA EFICACIA DE LA GESTION ADMINISTRATIVA DE ACUERDO A LA REALIDAD MIGRATORIA

La gestión administrativa de todo lo relativo a la inmigración corresponde a muchas Administraciones públicas distintas (estatal, autonómica y local). Es necesario erradicar la diferencia de criterios, incluso de requisitos concretos, que existen en la actualidad en los diversos territorios. Esto exige que se involucren todas las Administraciones implicadas con recursos humanos y materiales suficientes para hacer frente a la realidad migratoria actual.

Es necesario abordar la mejora de la gestión administrativa de los procedimientos de extranjería desde todos los ámbitos competenciales, así como la transparencia y homogeneización de los trámites que estos procedimientos conllevan.

Se reseñan, a título ilustrativo, problemas en la gestión administrativa de los siguientes procedimientos: reagrupación familiar; documentación de menores hijos de residentes legales; obtención de permisos de residencia y trabajo para extranjeros residentes en el país de origen; lentitud para la obtención de visados vinculados a oferta nominativa de trabajo; modificación de la autorización de residencia a autorización de residencia y trabajo; procesos de renovación; solicitudes de autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales; falta de agilidad en la documentación de los Menores No Acompañados; insuficiencia de eficacia en el acceso al amparo jurisdiccional; el régimen comunitario; la adopción internacional; la nacionalidad; el derecho al acceso a la sanidad y la educación; el propio régimen sancionador o la existencia de cierta disparidad de criterios consulares en la expedición de visados.

Entendemos que una mejora de la gestión administrativa y una mayor adecuación de los criterios administrativos a la propia orientación jurisprudencial en la aplicación de la norma, podrían favorecer una más eficaz aplicación de la ley y una visibilización de un mejor orden en la gestión política de las migraciones

12. RATIFICAR CONVENIOS INTERNACIONALES Y TRANSPONER NORMATIVA COMUNITARIA

Dentro del marco normativo que incide en el marco jurídico de la inmigración destacamos la importancia de la ratificación de Tratados y Convenciones Internacionales que, no sólo formarán parte de nuestro ordenamiento interno (pudiendo ser invocados ante los tribunales) sino que además servirán también de parámetro a la hora de interpretar nuestra propia Constitución de acuerdo con lo dispuesto en el art. 10.2 de la Constitución Española.

En este sentido, se insta al Gobierno a ratificar los siguientes Convenios internacionales:

1. *Convención Internacional sobre Trabajadores Migrantes y sus Familias*, aprobada el 18 de diciembre de 1990 por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Debemos resaltar la importancia de esta Convención para dar una protección integral a las poblaciones migrantes, ya que proclama la indivisibilidad y la universalidad de los derechos humanos fundamentales, por lo que su ratificación por parte de España sería un paso trascendental en los esfuerzos que todos los actores involucrados realizamos en los procesos de acogida e integración de los migrantes. Además, su ratificación contribuiría a reducir sensiblemente la inmigración clandestina, fuente de abusos por parte de la delincuencia organizada y en el que los migrantes son las víctimas principales.

2. Convenio 143 de la Organización Internacional del Trabajo sobre "*Las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes*".
3. Protocolos 4, 7 y 12 de la *Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (1950)*, que reconocen ciertos derechos y libertades además de los que ya figuran en el Convenio y en los demás protocolos, como son la prohibición de expulsiones colectivas; el derecho a la libre circulación; el derecho a abandonar cualquier país y el derecho a un mínimo de garantías procedimentales en los supuestos de expulsión del territorio.
4. *Carta Social Europea Revisada*, del Consejo de Europa de 3 de abril de 1996.

Otro ámbito normativo de relevancia en esta materia, es el de la Unión Europea, cuyos actos jurídicos se integran igualmente en nuestro ordenamiento.

En este orden se insta al Gobierno a transponer al derecho interno las siguientes Directivas, recordando que se han superado los plazos de transposición al derecho interno español:

1. *Directiva 2003/109/CE, del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al Estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.*

2. *Directiva 2004/81/CE, de 29 de abril de 2004 relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes:* el 6 de agosto de 2006 se cumplió el plazo para su transposición al ordenamiento jurídico español, sin que hasta la fecha España haya cumplido con dicha obligación. Esta Directiva regula los derechos de los nacionales de terceros países que han sido víctimas de trata, entre otros.

Finalmente, se solicita al Gobierno que en la definición de las políticas europeas comunes en materia de retorno y repatriación vele por el estricto cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos.