

# SOCIOLOGIA DEL DIRITTO

RIVISTA QUADRIMESTRALE  
fondata da Renato Treves

XXXVII/2010/2

Commissione permanente di sociologia del diritto  
del Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale

Università degli Studi di Milano

*Direttore*

Vincenzo Ferrari

*Condirettrici*

Alberto Febbrajo, Eligio Resta

*Direzione scientifica*

Carla Faralli, Alberto Febbrajo, Maria Rosaria Ferrarese, Vincenzo Ferrari, Morris L. Ghezzi, Mario Jori, Mario G. Losano, Guido Maggioni, Pio Marconi, Luigi Pannarale, Valentino Petrucci, Eligio Resta, Valerio Pocar, Paola Ronfani.

*Consiglio scientifico - Commissione permanente di sociologia del diritto del*

*Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale*

Guido Alpa, Ennio Amodio, Bruno M. Bilotta, Andrea Bixio, Silvana Castignone, Agostino Carrino, Mario A. Cattaneo, Giovanna Cavallaro, Amedeo G. Conte, Massimo Corsale, Amedeo Cottino, Lucio D'Alessandro, Raffaele De Giorgi, Alessandra Facchi, Carla Faralli, Anna Rosa Favretto, Alberto Febbrajo, Maria Rosaria Ferrarese, Vincenzo Ferrari, Francesco Galgano, Morris L. Ghezzi, Alberto Giasanti, Gino Giugni, Mario Jori, Antonio La Spina, Massimo La Torre, Franco Leonardi, Nicolò Lipari, Franco Lombardi, Mario G. Losano, Bruno Maggi, Guido Maggioni, Letizia Mancini, Pio Marconi, Realino Marra, Alberto Martinelli, Guido Martinotti, Michelina Masia, Giuseppe Mosconi, David Nelken, Vittorio Olgiati, Antonio Padoa Schioppa, Luigi Pannarale, Jacinta Paroni Rumi, Enrico Pattaro, Stefania Pellegrini, Carlo Pennisi, Valentino Petrucci, Tamar Pitch, Valerio Pocar, Monica Raiteri, Maria Cristina Reale, Giorgio Rebuffa, Pietro Rescigno, Eligio Resta, Stefano Rodotà, Paola Ronfani, Guido Rossi, Pietro Rossi, Claudio Sarzotti, Ernesto Ugo Savona, Silvana Sciarra, Michele Taruffo, Tiziano Treu, Tullio Treves.

*Comitato di redazione*

Valerio Pocar (capo redattore), Lucia Bellucci, Dafne Bordone, Roberta Bosisio, Luigi Cominelli, Edoardo Fittipaldi, Letizia Mancini, Marco A. Quiroz Vitale

# Indice

## Corrispondenti

André-Jean Arnaud (Rieux-Minervois), Joxerramon Bengoetxea (San Sebastián), Roberto Bergalli (Barcellona), Carlos M. Cárcova (Buenos Aires), Jacques Commaille (Parigi), Angélica Cuéllar Vázquez (Città del Messico), Roger Cotterell (Londra), Javier de Lucas Martín (Valencia), Elías Díaz (Madrid), Johannes Feest (Brema), Lawrence M. Friedman (Stanford), Edmundo Fuenzalida (Santiago del Cile), Volkmar Gessner (Brema), Eros R. Grau (San Paolo), Håkan Hydén (Lund), Ji Weidong (Pechino), Dimitri Kalogeropoulos (Bruxelles), Jacek Kurczewski (Varsavia), Maria Loš (Ottawa), Mavis Maclean (Oxford), Thomas Mathiesen (Oslo), Masayuki Murayama (Tokyo), Thanassis Papachristos (Atene), Rogelio Pérez Perdomo (Caracas), Sofia Popescu (Bucarest), Andrés Sajó (Budapest), Samir Naim Ahmed (Il Cairo), Germán Silva García (Bogotá), Francis Snyder (Aix-en-Provence), Boaventura de Sousa Santos (Coimbra), Paavo Uusitalo (Helsinki), Jean Van Houtte (Anversa)

## Coordinamento, Direzione e Redazione scientifica della Rivista

Dipartimento di Scienze giuridiche ecclesiastiche, filosofico-sociologiche e penalistiche "Cesare Beccaria", Sezione di filosofia e sociologia del diritto Università degli Studi di Milano Via Festa del Perdono, 7 - 20122 Milano - Tel. 02-50312138, 02-50312682; fax 02-50312542

E-mail: [sociologiadelidritto@unimi.it](mailto:sociologiadelidritto@unimi.it)  
<http://www.francoangeli.it/riviste/sd.asp>  
<http://www.cnpds.it>

Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale - Commissione permanente di sociologia del diritto - Piazza Castello 3 - 20121 Milano - Tel. 02-86460714, fax 02-72008431  
E-mail: [cnpds.ispac@cnpds.it](mailto:cnpds.ispac@cnpds.it)

## Stampato con il contributo della

*Fondazione Cassin di Risparmio della Provincia Lombarda*



Amministrazione e distribuzione: V.le Monza 106 - 20127 Milano - Tel. 02-2837141 - Casella Postale 17130 - 20100 Milano

## Abbonamenti

Per conoscere il canone d'abbonamento corrente, consultare il nostro sito ([www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it)), cliccando sul bottone "Riviste", oppure telefonare al nostro Ufficio Riviste (02-2837141) o, ancora, inviare una e-mail ([riviste@francoangeli.it](mailto:riviste@francoangeli.it)) indicando chiaramente il nome della rivista.

Il pagamento potrà essere effettuato tramite assegno bancario, bonifico bancario, versamento su conto corrente, o con carta di credito.

*L'abbonamento all'annata in corso verrà attivato non appena giunta la notifica dell'avvenuto pagamento del canone.*

Autorizzazione del Trib. di Milano n. 31 del 31-1-1974 - Direttore responsabile: Vincenzo Ferrari - Quadrimestrale - Poste Italiane Spa - Sped. in Abb. Post. - D.L. 353/2003 (conv. in L. 27/02/2004 n. 46) art. 1, comma 1, DCB Milano

Copyright © 2010 by FrancoAngeli s.r.l. - Stampa Tipomonna, via Merano 18, Milano

Copertina di Andrea Strik-Lievers

Il quadrimestre 2010 - Finito di stampare nel mese di novembre 2010



FR. 14.01.2011

Morris L. Ghezzi, Bioetica tra scienza e superstizione	7
Marco A. Quiroz Vitale, Vittime e nuovi schiavi. Il rischio dello stigma sociale	25
Edoardo Fittipaldi, Dogmatica in Leon Petrażycki: giurismo e principio di legalità	45
Antonio Balsamo, La formazione dei magistrati: linee-guida e obiettivi formativi. Profili di diritto comparato	77
Eleonora Siliprandi, Religion and the Greek constitution: a challenge for liberal democracy	103
Paola Chiarella, Tra diritto di cronaca e privacy (sul filo delle intercettazioni telefoniche e degli internet blog)	127
Iker Barbero, Las movilizaciones de los inmigrantes sinpa-pes y su incidencia sobre los procesos extraordinarios de regularización	145

## LAS MOVILIZACIONES DE LOS INMIGRANTES *SINPAPELES* Y SU INCIDENCIA SOBRE LOS PROCESOS EXTRAORDINARIOS DE REGULARIZACIÓN

por Iker Barbero\*

### 1. *Sinpapeles y producción alternativa del Derecho*

El año 2000, y especialmente, la primera mitad del año 2001 fue, cuantitativa y cualitativamente, un estallido de encierros, huelgas de hambre, manifestaciones y otras formas de lucha y movilización de inmigrantes con y sin los permisos requeridos en Murcia, Madrid, Almería, Huelva, Barcelona y otros lugares del Estado. Lo que algunos denominaron en su día la “irrupción de los sinpapeles” (Aierbe 2001: 7), supuso, si no un punto de inflexión, sí un hito en la Historia de la inmigración en España. Por primera vez, desde que se convirtiera en país receptor de flujos migratorios, la acción colectiva de miles de extranjeros en situación irregular, de inmigrantes en situación regular y de la sociedad civil autóctona incidió de forma significativa en la producción normativa estatal en materia de regularización de extranjeros no comunitarios. De ahí que los hechos a los que nos referiremos gocen de una relevancia particular en lo que a producción alternativa del Derecho se refiere tanto por su interpretación alternativa de preceptos legales y constitucionales como por la creación de normas e instituciones paralelas (Carvalho 1992, Palacio 1993).

El objetivo de este texto es realizar una aproximación, casi ya histórico-arqueológica, a la evolución de los procesos de regularización modulados por las prácticas alternativas y movilizaciones de inmigrantes a lo largo del 2001 desde la perspectiva de lo que podría llamarse, sociología jurídica crítica (Santos 2009 o Wolkmer 2003, entre otros). Se trata de buscar y “exponer las señales o claves de las posibilidades futuras e incorporar el conocimiento de la prácticas jurídicas marginadas o nacientes” (Santos & Rodríguez 2007: 21), a pesar del paso del tiempo.

\* Universidad del País Vasco - Euskal Herriko Unibertsitatea, Dep. de Derecho Administrativo, Constitucional y Filosofía del Derecho.

Así, en una primera parte se hará una relación de circunstancias socio-laborales, políticas y jurídicas que se han considerado determinantes en el surgimiento de las movilizaciones. En segundo lugar, se analizarán las consecuencias normativas que resultaron de las movilizaciones, en concreto los distintos acuerdos o pre-acuerdos entre inmigrantes sinpapeles y distintas administraciones implicadas en el conflicto, en concreto, al denominado “Acuerdo de Barcelona” de 8 de marzo de 2001. Este acuerdo por el cual se ponía fin al conflicto de los encierros en iglesias en Barcelona, que sirvió como modelo, no sólo para la resolución de otros encierros que acontecían simultáneamente en otros lugares del Estado como Murcia, Valencia, Madrid o Andalucía, sino también como parámetros interpretativos para el proceso de regularización extraordinario de junio de 2001, tal y como reconocieron cargos gubernativos relevantes del momento. En la parte final, se plantearán algunas reflexiones en torno a la doble vertiente de la excepcionalidad jurídica en materia de extranjería: por un lado, sirve como mecanismo de control social del colectivo inmigrante, y por otro, fue el argumento jurídico que se abrió como vía para la resolución de los encierros y de la huelgas de hambre.

A través de prácticas alternativas como éstas, se logró, no sólo sacar a la luz una situación de explotación social, laboral y jurídica, sino incluso modificar, o al menos suspender por un tiempo, las causas normativas que las generaban. Así, la principal conclusión que se extrae es que aquellos sujetos no reconocidos jurídicamente como actores normativos, e incluso perseguidos por su condición de irregulares, fueron capaces de incidir, al menos puntual y limitadamente en la regulación de la inmigración en España.

### 2. *Causas decisivas para la movilización*

El contexto en el que se enmarcan las citadas movilizaciones se caracteriza por unas circunstancias que, aún persistiendo en la actualidad muchas de ellas, en los años 2000 y 2001 eran elementos definitorios de la realidad migratoria española: la explotación laboral favorecida por una represiva legislación en materia de extranjería, un significativo porcentaje de población en situación irregular y una pésima política de regularización de estas personas. Como ha dicho De Lucas (2003), la legislación de extranjería en España, especialmente entre los años 2001 y 2004, en lugar de gestionar los flujos y permitir el acceso a permisos y derechos, ha seguido el modelo *Blade runner*, es decir, ha sido la herramienta empleada para preservar la segmentación social, las diferencias, impedir la entrada a los sin papeles y expulsar (retirar) rápidamente a los que se encuentran dentro, a menos que se

empleen en aquellas ocupaciones que los países del Norte les hemos asignado, como si de *replicantes* se tratara.

En esta línea de argumentación, es necesario hacer referencia en primer lugar, como señala Cachón (2009), a la concentración sectorial o segmentación laboral como la principal característica de la inserción de la inmigración en el mercado de trabajo español. Sectores tan pujantes de la economía española como eran la construcción, los servicios, el trabajo doméstico y la agricultura se abastecían de mano de obra extranjera, donde el alto porcentaje de contratación de trabajadores y trabajadoras en situación irregular, y a través de economía sumergida, favorecía las prácticas de la precariedad, inseguridad y explotación laboral, generándose de esta manera el caldo de cultivo perfecto para conflictos sociales y laborales que no tardarían en aparecer.

A pesar de las promesas políticas realizadas tras los graves ataques racistas acontecidos en El Ejido en el 2000 contra trabajadores irregulares de origen magrebí, jamás tuvo lugar una reforma integral del sector agrícola<sup>1</sup>. Así, un año más tarde, el 3 de enero de 2001, tuvo lugar la trágica muerte en Lorca (Murcia) de doce ecuatorianos en el accidente que sufrió la furgoneta en la que viajaban hacinados hacia su puesto de trabajo en la explotación agrícola. Este hecho generó una gran conmoción social, sacando, de nuevo, a primera línea de debate la cuestión de la explotación de inmigrantes irregulares y economía sumergida. Lo que constituía una ilegalidad sobradamente conocida por las autoridades competentes, era al mismo tiempo “permitida” ya que los beneficios que reportaban a los empresarios del sector, contribuían a la larga al crecimiento de la economía regional. Sin embargo, la alarma difundida entre la clase empresarial ante posibles

<sup>1</sup> El Ejido es una población de Almería (Andalucía) clave para el entendimiento de la economía capitalista sumergida, especialmente la agrícola (Martínez Veiga 2001) El denominado “milagro almeriense”, consistente en la proliferación de invernaderos donde trabajan (y viven) en condiciones inhumanas miles de inmigrantes irregulares, se produjo y se ha venido sosteniendo gracias precisamente a eso, la irregularidad de quienes trabajan en ellos. En el acuerdo entre los trabajadores inmigrantes y las asociaciones empresariales y sindicales tras los incidentes de El Ejido se adquirieron compromisos como alojamiento, indemnizaciones, regularizaciones y medidas públicas de desarrollo económico, laboral y social de la zona. Una delegación de eurodiputados señaló la existencia de “luces y sombras” un año después de la firma de los acuerdos de 12 de febrero. Aun perduraba la idea de la temporalidad precaria. “Nadie quiere hacerse a la idea de que todas estas personas no solo han venido a trabajar, sino a quedarse entre nosotros, a formar parte de nuestro tejido social. Los empresarios no quieren saber nada de la regulación del mercado de trabajo, ni de contratos, ni del convenio del campo, ni de nada de esas cosas. Los alcaldes solo reivindican más guardias civiles, y la administración del Estado y la andaluza ni saben ni contestan ni en materia de acción social, ni en materia de vivienda, ni en educación” (Majuelos 2000).

inspecciones en los lugares de trabajo<sup>2</sup>, en lugar de derivar en la conveniente subsanación de las irregularidades y vulneraciones de derechos, supuso prácticamente el cierre empresarial y la no contratación de inmigrantes irregulares. Algo insostenible en ese momento. Al día siguiente de la asamblea convocada por las autoridades locales y empresariales el 8 de enero en Lorca, se inició una marcha a pie hacia Murcia a la que se sumaron más de un millar de inmigrantes de la región con el objetivo de negociar con las autoridades una solución. Al finalizar la reunión mantenida con el Delegado del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, Enrique Fernández-Miranda, éste no sólo declaró la imposibilidad de la contratación excepcional de inmigrantes irregulares, sino que además anunció la intención gubernamental de aplicar un instrumento que recogía la ley que en unos días iba a entrar en vigor: la expulsión por estancia irregular.

La Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social fue aprobada por mayoría absoluta del Partido Popular, y con la precisa intención electoralista de reformar la anterior LO 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Ésta última había sido aprobada con cierto consenso social y, aún fundamentándose en una política de control selectivo en base a las necesidades del mercado interior, también preveía una línea transformadora de integración social de los inmigrantes mediante la consecución de una igualdad progresiva a través del reconocimiento de muchos derechos, especialmente los más vinculados al desarrollo de la persona y su integración como son los de participación social y educación.

La LO 8/2000, por el contrario, estaba basada en un férreo control fronterizo y una política restrictiva de visados, la instauración de una dualidad migratoria de legalidad-ilegalidad, derivando en un inconstitucional recorte de derechos fundamentales<sup>3</sup>, pero como señala Aja (2006), el mayor cambio se encontraba sin duda en materia de infracciones y sanciones, al reinstaurar la posibilidad de imponer la sanción de expulsión por falta de permiso de residencia, así como el procedimiento preferente de hacerla

<sup>2</sup> Esta percepción de “caza de brujas” se vio alentada por la detención de empresario Vicente Lirón, responsable de la contratación de los trabajadores ecuatorianos muertos en el accidente de Lorca. Este empresario ya había sido diez veces por impago a sus trabajadores.

<sup>3</sup> Es preciso hacer referencia a las sentencias del Tribunal Constitucional 236/2007 y 259/2007 que, 7 años más tarde, reconocen la inconstitucionalidad de algunos de los preceptos contenidos en la 8/2000, y han motivado una nueva ley de extranjería en España, la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.

efectiva en 48 horas impidiendo la tutela judicial efectiva, ya que en este plazo resultaba imposible un pronunciamiento judicial justo.

Por otro lado, algo también significativo de la contra-reforma fue la pasividad de instituciones públicas cuyas funciones son específicamente la vigilancia del escrupuloso respeto de los derechos de la personas ante los poderes públicos, como es la Defensoría del Pueblo. A pesar de las más de 770 peticiones de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la LO 8/2000 por parte de partidos políticos, sindicatos y organizaciones humanitarias, colegios de abogados, fiscales, etc., el Defensor del Pueblo se negó a atender estas peticiones alegando que los dictámenes del CGPJ y aquellos encargados a reconocidos constitucionalistas confirmaban la conformidad de la norma con la Constitución y con los pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre los derechos de los extranjeros, algo que posteriormente ha quedado en entredicho.

A lo anterior hay que añadir las reiteradas amenazas del delegado del gobierno, Fernández-Miranda, con expulsar a todos aquellos inmigrantes en situación irregular y a todos aquellos que tras la regularización del 2000 su solicitud fuera denegada, instaurando un miedo insuperable entre la población inmigrantes en situación irregular<sup>4</sup>.

Precisamente, los malos procesos de regularización puestos en marcha durante el periodo 2000-2001 fueron también uno de los principales detonantes de la “revueltas” de los inmigrantes irregulares. La desorganización, los rumores, las contradicciones y la falta de coordinación y medios fueron las notas dominantes de tales procesos, algo que tenía su reflejo en el ajeteo en las asesorías jurídicas de las organizaciones sociales, las eternas colas de las oficinas de extranjería y en el esperanzador agotamiento de las personas individuales que presentaron su formulario de solicitud. Es necesario llegados a este punto hacer una breve referencia a los tres procesos que impulsó el gobierno entre los años 2000 y 2001. La relevancia que adquieren en este texto reside el que o bien contribuyeron a encender o avivar las movilizaciones de los inmigrantes o bien se presentaron como la alternativa institucional a la revueltas.

<sup>4</sup> “El Gobierno pretende expulsar al menos a 27.000 inmigrantes. El Ministerio del Interior ha empezado a remitir cartas a 27.751 inmigrantes comunicándoles que deberán abandonar España. En el escrito se hace constar que se ha rechazado su solicitud de regularización y que no reúnen los requisitos para acogerse al proceso extraordinario de repesca abierto por la nueva Ley de Extranjería”. *El País*, 22 de diciembre de 2001; “Interior da 15 días a los inmigrantes sin papeles para que dejen España”, *El País*, 23 de Diciembre de 2000; “La ley de Extranjería abre la puerta a miles de expulsiones”, *La Vanguardia*, 23 de enero de 2001.

a) El proceso extraordinario de regularización del 2000 se fundamentó jurídicamente en la Disposición transitoria primera de la LO 4/2000 y Real Decreto 239/2000, de 18 de febrero. Los requisitos que se exigían fueron:

1. Encontrarse en España antes del 1 de Junio de 1999 y haber permanecido de forma continuada en esa situación.
2. Haber sido titular de permiso de trabajo y/o residencia en los 3 años anteriores a la entrada en vigor de la Ley o haber solicitado permiso de trabajo y/o residencia antes del 31 de Marzo del 2000.
3. No existir contra el interesado resolución de expulsión vigente, ni estar incurso en causa de expulsión o prohibición de entrar en España, ni tener proceso penal en marcha.
4. Haber formalizado solicitud de asilo hasta 1 febrero de 2000 cuya petición esté en trámite o desestimada si se reúnen los requisitos previstos en los apartados anteriores.
5. Ser familiar de los extranjeros anteriores así como de los que residen legalmente en España siempre que reúnan los requisitos previstos en los apartados 1 y 3.

Según informó a los medios de comunicación el delegado del gobierno Fernández-Miranda, a fecha de 21 de diciembre 2000, de las 246.089 solicitudes presentadas hasta el 31 de julio del 2000, fecha en la que finalizó el plazo de 4 meses, 137.454 eran admitidas, 82.845 denegadas y 6.271 archivadas. El 71% de las denegadas respondían al incumplimiento del requisito de no acreditar haber llegado a España antes de junio del 1999 y casi un 27% por no haber presentado la solicitud de un permiso de trabajo y/o residencia antes del 31 de marzo de 2000. Así mismo, como mencionábamos anteriormente, el hecho de que solicitudes idénticas recibieran resoluciones distintas en provincias distintas, en parte debido a que cada administración provincial valoraba de forma discrecional los documentos probatorios, generó un alto grado de inseguridad jurídica, falta de garantías y frustración personal. Ello explica la alta disparidad de porcentajes de concesión y denegación entre provincias como una de las notas dominantes.

A efectos de esta exposición resulta muy relevante decir que Barcelona, especialmente con un 71 % de denegaciones, contrastaba con Madrid, por ejemplo, cuya tasa de resoluciones negativas únicamente rondó el 15%. Esta situación originó la comparecencia del delegado del gobierno en el Congreso de los Diputados en 27 de febrero de 2001. La escueta explicación que éste fue que la regularización provocó el “efecto llamada” de personas de origen pakistaní, bangladeshí o indio provenientes de otras ciudades europeas a través de las fronteras internas, con documentación más deficiente y sin poder probar el requisito de la estancia previa ni la solicitud anterior.

En definitiva, lo que estos datos sobre resoluciones venían a manifestar era que casi un 40% de las solicitudes presentadas no habían obtenido resolución favorable, con el agravante de los altísimos porcentajes de 71% en algunos lugares como Barcelona. Esas personas, se veían abocadas una vez más, a vivir y trabajar en la irregularidad, con el añadido de la ya mencionada amenaza de expulsión por denegación del permiso procedente del Ministerio de Interior y que fueron notificadas entre diciembre del 2000 y enero del 2001. Esta fue la gota que colmó el vaso. A finales de enero de 2001 había en el Estado español más de 5 focos de encierros.

b) La “repesca”: En medio de la “batalla” de los encierros que se había abierto ya en distintas partes del Estado como Murcia, Madrid o Barcelona, en febrero de 2001 el gobierno intentó solventar esta situación mediante una “repesca” denominada el *Proceso de Re-examen de Solicitudes*. Se trató de una regularización prevista ya en la Disposición transitoria cuarta de la LO 8/2000<sup>5</sup> y desarrollada por el Real Decreto 142/2001, de 16 de febrero. Básicamente, lo que venía reexaminar este proceso era el no haber acreditado encontrarse en España antes del 1 de junio de 1999 en la regularización anterior. Los requisitos en concreto eran:

1. Haber presentado solicitud de regularización en aplicación del procedimiento establecido mediante el Real Decreto 239/2000, de 18 de febrero, por el que se establece el procedimiento para la regularización de extranjeros prevista en la disposición transitoria primera de la Ley 4/2000.

2. Haber sido objeto, en el procedimiento incoado en virtud de dicha solicitud, de denegación por el motivo exclusivo de no haber acreditado el requisito de encontrarse en España antes del 1 de junio de 1999.

3. Encontrarse en España a la entrada en vigor de este Real Decreto.

4. Haber acreditado el cumplimiento de los demás requisitos exigidos en el Real Decreto 239/2000.

5. No existir contra el interesado una resolución de expulsión vigente, ni encontrarse incurso en causa de expulsión o prohibición de entrada en España, contemplada en el Real Decreto 239/2000, y que se recoja como

<sup>5</sup> La disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, determinaba que “el Gobierno, mediante Real Decreto, establecerá los requisitos que permitan sin necesidad de presentar nueva documentación, la regularización de los extranjeros que se encuentren en España y que habiendo presentado solicitud de regularización al amparo de lo previsto en el Real Decreto 239/2000, de 18 de febrero, hayan visto denegada la misma, exclusivamente, por no cumplir el requisito de encontrarse en España antes del 1 de junio de 1999”.

tal en la Ley Orgánica 4/2000, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, ni tener proceso judicial penal en curso, salvo que el interesado acredite el archivo definitivo de la causa judicial o el sobreseimiento libre de las actuaciones.

Según los datos ofrecidos por el Ministerio de Interior, de las más de 80.000 solicitudes denegadas en el proceso de regularización anterior, 61.365 (71%) habían sido denegadas por no haber acreditado que se encontraban en España antes del 1 de junio de 1999. De estas, sólo la mitad, 36.013 fueron finalmente estimadas en este proceso de revisión.

Entre los principales inconvenientes que planteó esta regularización fue nuevamente la desigualdad de trato para el conjunto de los inmigrantes irregulares en el Estado. Al poner como requisito fundamental el haber presentado la solicitud en el proceso anterior, favoreció a quienes, aún no contando con el periodo de estancia necesario “se arriesgaron” y presentaron la solicitud, y, por el contrario, excluyó injustamente a aquellos otros que pese a encontrarse en España antes del 1 de junio de 1999 carecían de pruebas acreditativas o que no pudieran presentar solicitud por falta de pasaporte o ignorancia del procedimiento. En esta misma línea se pronunció el Defensor del Pueblo, en su Recomendación 13/2001, de 15 de febrero en la que considera que la revisión prevista en la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley Orgánica 8/2000 pudo “generar un agravio comparativo hacia los inmigrantes irregulares que, conscientes de no reunir los requisitos previstos en el anterior proceso de regularización no hubieran presentado solicitud”.

c) La Operación de Retorno Voluntario de Ecuador fue presentada con un triple objetivo: como medida reparadora o limpieza moral por el accidente en el que murieron los 12 ecuatorianos de Lorca, para apaciguar al resto de compatriotas que se estaban movilizando sobre todo en Murcia, Madrid y Valencia; y para demostrar que es posible la regulación controlada de los flujos migratorios. El plan consistía en que la Administración correría con los gastos de todos aquellos inmigrantes irregulares de origen ecuatoriano que regresaran a la embajada de España en Quito a tramitar el visado en base a una oferta de trabajo previa en España. Este plan se fraguó poco después de que Fernández-Miranda regresara de Ecuador con el primer borrador del convenio especial con este país latinoamericano destinado a la regulación de los flujos migratorios y que fue finalmente suscrito el 25 de enero de 2001 bajo la denominación *Acuerdo entre el Reino de España y la República del Ecuador relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios*, hecho en Madrid, el 29 de mayo de 2001.

De las 24.884 personas que solicitaron acogerse a esta medida, tras un desconcierto sobre los términos reales, el gobierno únicamente se vio capaz de asumir 4.095 viajes de ida y vuelta con un coste de 523 millones de

pesetas, (más de 3 millones de euros) para realizar unos trámites que podrían haberse realizado en la Embajada de Ecuador en Madrid. Al final, 24.351 solicitudes fueron resueltas favorablemente, lo que implica que no todos los solicitantes viajaron a Ecuador, y aún así, vieron regularizada su situación.

Ante semejante panorama, no es trivial el hecho de que los inmigrantes sin papeles decidieran tomarse “el futuro en sus propias manos” (Aierbe 2001:1). Como consecuencia de la presión ejercida por los encierros y las huelgas de hambre que por todo el Estado protagonizaron inmigrantes irregulares con el apoyo fundamental de la sociedad civil, el gobierno se vio obligado a retractarse en su política de regularizaciones y a asumir algunas de las condiciones que los sinpapeles encerrados le exigían. Por eso mismo, en el apartado siguiente se analizarán los principales puntos de los acuerdos alcanzados con el fin de ver la clara modificación normativa y, en algunos supuestos, la introducción de nuevas cláusulas legales, por parte de sujetos no reconocidos por el Derecho de extranjería, salvo para perseguirlos.

### 3. Consecuencias normativas de la movilización: Análisis de los acuerdos y regularización junio 2001

El 23 de enero de 2001, la LO 8/2000 entraba en vigor ya incumplida. Para ese tiempo un millar de inmigrantes irregulares se encontraban encerrados, organizaban asambleas, se manifestaban abiertamente como *sinpapeles* y se declaraban en huelga, ejerciendo así los mismos derechos que esa Ley les denegaba.

Como decíamos al comienzo, el Gobierno, ante tal presión social generada, y muy a su pesar, no tuvo más opción que negociar y el resultado fue una serie de acuerdos que ponían fin a cada uno de los encierros. El más significativo fue el Acuerdo de Barcelona, que posteriormente se fue extendiendo por las restantes mesas de negociaciones.

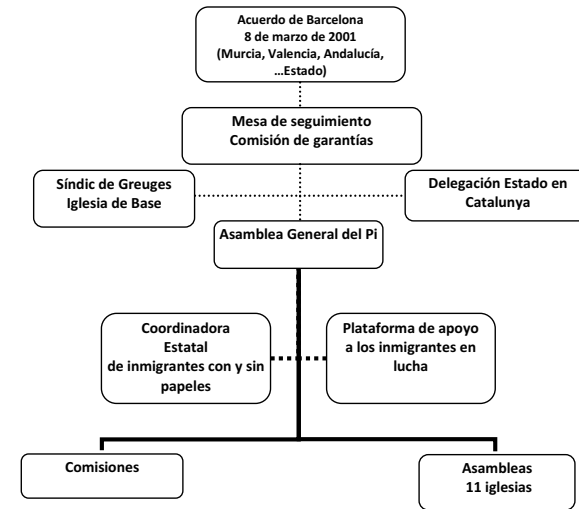
#### 3.1 El acuerdo de Barcelona

##### 3.1.1 La organización, la movilización y el camino hacia la firma del acuerdo

El primero de los acuerdos alcanzados entre Gobierno e inmigrantes sinpapeles fue firmado el 8 de marzo de 2001. Ponía fin a 47 días de encierro en una decena de iglesias del Área Metropolitana de Barcelona.

Si bien los inmigrantes encerrados se organizaron inicialmente de manera espontánea, en la medida que las circunstancias del conflicto evolucionaban, el movimiento adquirió un significativo grado de complejidad (Ver cuadro).

Cuadro 1: Organigrama explicativo de los encierros de Barcelona, 2001



Cada una de las 11 iglesias donde se producían los encierros contaba con sus propias asambleas donde se debatían y elegían los portavoces, quienes a su vez debían trasladar su posición a la *Asamblea general* que se celebraba en la nave principal de la iglesia gótica de Santa María del Pi. Además, se organizaron *comisiones* dirigidas a desarrollar las principales tareas que requería la lucha: Comisión de propaganda, de negociaciones, sanitaria, de traducciones<sup>6</sup>, etc.

<sup>6</sup> A este respecto, quisiera recordar que con el fin de intensificar el carácter democrático y el respeto cultural, todas las palabras de las asambleas así como los documentos de

Así mismo, la resistencia desde dentro de las iglesias no hubiera sido posible sin el apoyo exterior ofrecido principalmente por la la *Plataforma de suport als immigrants en lluita* (en catalán) o Plataforma de apoyo a los inmigrantes en lucha, compuesta por una constelación de sindicatos, partidos políticos extraparlamentarios marxistas y anarquistas, grupos de estudiantes, asambleas vecinales, miembros del movimiento okupa, feministas, iglesia de base, colectivos de abogados, diversas ONGs y organizaciones en defensa por los derechos de los inmigrantes, entre las que destaca *Papers per a tothom* (Papeles para todos), que junto a otros movimientos y partidos políticos<sup>7</sup> organizaron las manifestaciones<sup>8</sup> y buscaron apoyos internacionales<sup>9</sup>.

Además, es necesario referirse a la solidaridad que surgió entre los múltiples encierros que se expandían por otros lugares de España, como Murcia, Valencia, Andalucía o Madrid. Esta unión dio lugar a lo que se denominó la *Coordinadora estatal de inmigrantes con y sin papeles*. Durante los principales encierros, los contactos entre representantes de las distintas asambleas locales promovieron la difusión de información así como la organización de acciones conjuntas y simultáneas.

Finalmente, se formó la *Mesa de seguïment* así como la *Comisión de garantías* formadas por algunos sindicatos, la Cruz Roja, y con el soporte de los párrocos titulares de las parroquias que habían dado

negociaciones y los acuerdos finales se traducían a las más de 7 lenguas (catalán, español, inglés, francés, urdu, árabe, bangla, hindi, wolof...)

<sup>7</sup> La Plataforma para la Ciudadanía y la Convivencia estaba formada por Comisiones Obreras, UGT, SOS Racisme, Amnistía Internacional, Médicos sin Fronteras, Caritas, Iniciativa per Catalunya-Vers, Ezquerra Republicana o el Partido Socialista de Cataluña.

<sup>8</sup> Además de la manifestación del 20 de enero que desembocó en el inicio de los encierros, estacan las manifestaciones multitudinarias del 26 de enero a la que acudieron 5.000 personas y las de 4 de febrero, a la que acudieron 50.000 manifestantes bajo el lema "Por el reconocimiento de los derechos y la dignidad de los inmigrantes".

<sup>9</sup> El eco de las protestas llegó hasta instancias europeas, quedando reflejado en la actividad del Parlamento europeo con la intervención del eurodiputado Alian Krivine quien el 14 de febrero de 2001 dijo en el hemiciclo:

"Sí, la Unión Europea debe garantizar un trato equitativo a los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de los Estados miembros, de conformidad con las conclusiones de Tampere. Pero también debe conceder los mismos derechos a quienes, condenados por una lógica cada vez más restrictiva en materia de papeles, visados o derecho de asilo, se ven obligados a trabajar en unas condiciones inaceptables, sin protección social. En un momento en que 700 "sin papeles" españoles están en huelga de hambre, es necesaria una política de regularización en toda Europa".

Así mismo, el día 21 de febrero, una carta suscrita por Krivine, una serie de eurodiputados de izquierdas y ecologistas del Partido socialista, del "Confederal Group of the European United Left/Nordic Green Left" (GUE/NGL) o de los Verdes mostrando su apoyo y solidaridad a los encerrados.

acogida a los inmigrantes, de Cáritas diocesanas, de la Delegación Episcopal de la Pastoral Obrera, de la Juventud Obrera Cristiana, de la Unió de Religiosos de Catalunya. Estas "instituciones" velarían por el cumplimiento de lo ratificado en los acuerdos y facilitaron la confianza de los encerrados en que el Gobierno cumpliría lo acordado en las negociaciones.

El acuerdo en concreto, fue fruto de la confluencia de tres fuerzas o posiciones. Por un lado del Gobierno del Estado del Partido Popular (PP), quien actuó a través de la subdelegación del Gobierno de Barcelona. Su postura pública era de oposición firme a cualquier negociación con los encerrados por su condición de irregulares; mientras que en lo privado, y en gran medida debido a la presión social, se mostraba dispuesta a negociar a cambio del abandono de las medidas de presión por parte de los encerrados. Éstos trasladaban sus propuestas al gobierno a través de la Comisión negociadora elegida por las Asamblea General del Pi y compuesta por los representantes de las diversas comunidades presentes en el encierro (pakistaní, india, marroquí, senegalesa, ecuatoriana...). Además, la Comisión negociadora contó con la asistencia de abogados y abogadas activistas, comprometidos con la causa de los inmigrantes, y cuya labor fue decisiva a la hora de juridificar las demandas políticas y sociales, interpretando de una manera progresista los preceptos de una ley de extranjería que apenas dejaba margen para acciones de acogida, integración y respeto de los derechos humanos. En último lugar, tanto el *Sindic de Greuges* (Defensor del Pueblo catalán) como colectivos de base de la Iglesia Católica realizaron una imprescindible labor de mediación e interlocución entre Gobierno e inmigrantes.

El 7 de marzo, los inmigrantes dieron por finalizado el encierro, y al día siguiente se citaron las partes implicadas para la ratificación del pacto alcanzado en las negociaciones. Concretamente, los firmantes fueron los siguientes:

– por parte de la Administración General del Estado se encontraban en la reunión de ratificación el Subdelegado del gobierno en Barcelona, el Secretario General de la Delegación del Gobierno en Cataluña, el Coordinador de Servicios de la Subdelegación del Gobierno, Director del Área Funcional de Trabajo y Asuntos sociales y el Jefe de la Oficina de Extranjeros;

– por parte de las ONGs y sindicatos se encontraban los componentes del Grupo de Trabajo y Seguimiento de la Oficina de Extranjeros de Barcelona, es decir, del Centro de Información a Trabajadores Extranjeros de Comisiones Obreras (CC.OO.-CITE), la Asociación de



ayuda Mutua a los Inmigrantes en Cataluña de la Unión General de Trabajadores (UGT-AMIC), Cáritas Diocesanas y Asociación Catalana de Solidaridad y Ayuda a los Refugiados (ACSAR);

– Finalmente, y como dato muy significativo, en el acta oficial de la reunión se recogió que asistieron a la reunión en calidad de “invitados” (a pesar de que su firma fuera preceptiva), precisamente la “representación específica de los inmigrantes encerrados”: Norma Falconi, de la organización Puertas abiertas de la Confederación General del Trabajo (CGT) y representante de la Plataforma *Papers per a tothom*, Arcadi Oliveres de *Justicia i Pau* – Justicia y Paz – (JiP), vinculado a la comisión de garantías de cumplimiento de los acuerdos. También figuraba como invitada Cruz Roja de Barcelona.

### 3.1.2. El contenido del Acuerdo de Barcelona

Como se ha señalado en reiteradas ocasiones, y centrándonos en el encierro de Barcelona, el objetivo del texto es mostrar una línea de vinculación directa entre las reivindicaciones planteadas desde el comienzo de la protesta, pasando por el acuerdo firmado que posteriormente se comparará con la regularización de junio de 2001. Para ello, es preciso traer a colación precisamente las demandas planteadas el 27 de enero de 2001 desde la “Asamblea del Pi” en la que se tomaban las decisiones principales de los encierros<sup>10</sup>. Las reivindicaciones eran las siguientes:

– Que se amplíen al máximo los supuestos de revisión de oficio de las denegaciones de regularización presentadas en persona por no cumplir el trámite de justificar la estancia en España antes de 1 de junio de 1999, incluyendo a aquellas afectadas por un proceso judicial por falsificación de documentos (“entendiendo que dichas personas no son inductoras de delito de fraude sino víctimas del mismo”)

– Urgente asignación de un presupuesto especial y la contratación necesaria de personal para solventar las demoras en las tramitaciones de concesión de permisos de residencia y trabajo.

– Garantía de concesión de permiso de residencia por circunstancias excepcionales, habida cuenta de las condiciones humanitarias para aquellos que no cumplieran los requisitos anteriores.

<sup>10</sup> Guiados por lo recogido en un informe de la Comisión de Defensa de los Derechos de la Persona y del Libre Ejercicio de la Abogacía, del Colegio de Abogados, de 27 de enero, la primera adecuación de las reivindicaciones al marco jurídico se produjo en los comunicados y documentos presentados públicamente los días 27 y 28 de enero

– Que no se realicen detenciones, sanciones ni expulsiones para los participantes en el encierro.

Se trataba de unas reivindicaciones básicas aún sin definir plenamente, pero no utópicas, sino basadas en opciones que el propio ordenamiento jurídico vigente contemplaba. No obstante, en ese momento de las negociaciones aún resultaban maximalistas.

Precisamente, el acuerdo final se divide en 3 partes relacionadas al proceso de negociación. Una primera basada en la propuesta formulada por el mediador del conflicto, el Síndic de Greuges, que recogía de una manera más definida las reivindicaciones de los encerrados y la postura de mantenerse en los márgenes de la Ley como pretendía el Gobierno; una segunda parte, fruto de la reunión de la denominada “comisión paritaria” en la que se desarrollan los compromisos recogidos en el segundo punto del acuerdo con el Síndic; y en tercer lugar, un anexo que ampliaba los supuestos y hacía un llamamiento a otras Administraciones.

El Acuerdo de 3 de febrero recoge las *Propuestas del Síndic de Greuges, en calidad de mediador, al Gobierno central y a las personas en huelga de hambre por su situación de irregularidad en nuestro país, encerradas en diversas iglesias de la diócesis de Barcelona*.

El Síndic, en su labor de mediador para la resolución del conflicto, solicitaba, por un lado, que los encerrados cesasen la huelga para crear el clima de normalidad necesarios para negociar, según demandaba el Secretario del Estado para la Extranjería; y por otro, al Gobierno Central, primeramente, que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado no persiguieran a los inmigrantes, no vinculados a actividades delictivas sino únicamente por el hecho de encontrarse en situación irregular; así como que no se tramitaran expulsiones durante los procesos de regularización en trámite, y al mismo tiempo, que no se expulsara a los extranjeros involucrados en procedimientos penales por falsificación documental en el proceso de regularización anterior — 2000 — mientras no existiera sentencia firme. En caso que ésta fuera absoluta o se proceda al sobreseimiento, añade, proseguiría el expediente de regularización. Una reivindicación muy relevante fue que se garantizara que no habría ningún tipo de represalia contra las personas y organizaciones que apoyaron la acción reivindicativa.

Y en segundo lugar, en el acuerdo con el Síndic también se recoge que el gobierno consideraba que la legislación vigente permitía dar una solución favorable a los expedientes rechazados en el procedimiento de regularización, al tiempo que para las personas que no hubieran presentado solicitud en la regularización de 2000, y se encontraran en

España. Se podría regularizar su estancia conforme a las fórmulas previstas en la legislación tal y como demandaban los inmigrantes (la concurrencia de razones humanitarias o circunstancias excepcionales).

A parte de las constantes rupturas de las negociaciones que anunciaba el Gobierno y que posteriormente se veía obligado a retomar, el Síndic de Greuges de Catalunya, ante la imposibilidad de crear una comisión técnica compuesta por juristas nombrados, y sobre todo, reconocidos recíprocamente, por ambas partes, el 6 de febrero de 2001 renunció a su labor de mediación:

Lamentablemente no se ha conseguido un acuerdo en la composición de la comisión técnica. Los inmigrantes han señalado que están de acuerdo con la propuesta del Síndic, siempre y cuando en la comisión técnica participara como mínimo un miembro de la comisión negociadora. El Gobierno no ha aceptado que en la comisión técnica participara ninguno de los miembros de la comisión negociadora, por entender que supondría negociar mientras persiste el encierro. Por cuanto antecede, y no habiendo cedido ninguna de las dos partes en sus posiciones, de conformidad con lo previsto en la letra c) del punto 2) de la propuesta efectuada, doy por concluida mi mediación.

No obstante, a pesar del abandono del Síndic, las partes, con las modificaciones pertinentes en cada una de sus posturas, volvieron a encontrarse en una segunda y fructífera reunión que tuvo lugar apenas cinco días más tarde.

En el *Acuerdo de 8 de febrero de la comisión paritaria de desarrollo del punto 2º de los compromisos aceptados por el Gobierno en el Pacto mediado por el Síndic de Greuges de Catalunya ante la situación de los inmigrantes encerrados en las iglesias de Barcelona*, además de ratificarse los compromisos de no arbitrar medidas de detención y expulsión contra los inmigrantes que no hubieran cometido delitos o se hallaran incurso en los procedimientos por falsificación de la documentación, ni contra las personas u organizaciones implicadas en los hechos, se exponían los siguientes puntos:

– La Administración se comprometía a notificar las resoluciones pendientes de la regularización del 2000 en un plazo de 60 días, posibilitando acogerse a los demás supuestos de este acuerdo en caso de que fuera desfavorable.

– Se comprometía también a la revisión de oficio de 60 días (a partir de la publicación del decreto previsto en la Disposición transitoria 4 de la LO 8/2000) de las denegaciones 2000 con la mayor amplitud, con base en “la ampliación de los criterios y supuestos de regularización en el sentido de que proposiciones no de ley presentadas o las que se puedan consensuar entre las fuerzas políticas, como medida eficaz para

una solución global y definitiva, si se lleva a cabo con la debida agilidad”.

– Para los casos en los que no se hubiera presentado solicitud en la regularización de 2000 o ésta hubiera sido denegada se preveía una regularización extraordinaria basada en los siguientes requisitos:

- Encontrarse en España antes del 23 de enero de 2001.
- Ante la solicitud del Permiso de residencia por motivos humanitarios excepcionales (31.4 LOEX), la administración se comprometía a interpretar con la máxima amplitud.
- Si la solicitud fuera del Permiso de residencia con autorización para trabajar, se debía aportar una oferta de trabajo. Este supuesto requería la exención de visado, interpretando la Administración con la máxima amplitud los criterios para la exención de visado contando entre otras motivos “las circunstancias de desastres naturales, situaciones de grave conflicto o pobreza, países lejanos o de difícil relación, así como otras circunstancias personales que pudieran acreditarse” (colaboración en la lucha contra las redes criminales de tráfico de personas, por ejemplo). En el caso de que no cupiera la exención, se autorizaba el apoderamiento de una persona en el país de origen (art. 24.2 del RD 155/96) y se solicitaba que la Administración aportara los medios económicos para el desplazamiento en caso necesario.
- Ambas solicitudes podían realizarse de forma conjunta.
  - La presentación de dichas solicitudes tenían los efectos suspensivos de aplicación del proceso de expulsión preferente (63.3 LOEX).
  - Las posibilidades de regularización también eran extensibles en supuestos de reagrupación de familiares que se encontraran en España y reunieran los requisitos legales para reagruparse.
  - Quienes no poseyeran pasaporte habrían de documentarse en sus representaciones diplomáticas.
  - Se solicitaba la colaboración entre Administraciones (autonómica – Delegació de Treball- y central), sindicatos y organizaciones patronales para la obtención de ofertas de empleo atendiendo a la situación de desocupación (art.38.1 LO 4/2000) de determinados sectores (las ofertas no serán esgrimibles contra los empresarios como indicios de trabajo ilegal).
  - Las partes se comprometían a colaborar en la lucha contra las mafias y la explotación laboral, siendo esta colaboración una

circunstancia merecedora de la concesión de permiso de trabajo y residencia.

– El plazo para resolución era de 60 días desde la presentación de la solicitud (arraigo y circunstancias excepcionales) o desde la comunicación a la oficina consular si era requerido el visado.

– El compromiso de la Administración general del Estado en incrementar los medios humanos y materiales para atender e informar en condiciones dignas.

Estas eran las premisas con las que se fue llegando a un acuerdo, no obstante, la firma del acuerdo se retrasó considerablemente debido a diversas complicaciones en la interpretación de términos como “máxima amplitud” y, especialmente, en lo que refería a la garantías que los inmigrantes necesitaban para ganarse la confianza de un Gobierno con una mala reputación. Finalmente, tras unos largos días, durante los cuales sucedieron grandes manifestaciones en los propios escenarios de los encierros, pero también por convocatoria estatal, el día 27 de febrero, los inmigrantes por mayoría decidieron dejar el encierro y que los representantes de las distintas comunidades, elegidos por la Asamblea firmen el acuerdo final. Sin embargo era preciso anexar algunos puntos más sobre los cuales la Administración no tuvo objeción alguna.

El *Anexo al documento de 8 de febrero de 2001* contenía los siguientes puntos:

– Se ampliaba el compromiso inicial concediendo también el Permiso de residencia a mujeres maltratadas o víctimas de agresión sexual con exención de visado.

– Una vez solicitado el permiso, el solicitante podría aportar posteriormente una Oferta de Trabajo, incluyendo a tiempo parcial, al efecto de complementar, en su caso, el Permiso de residencia por motivos excepcionales, humanitarios o de arraigo, con una autorización para trabajar o fundamentar la propia solicitud de residencia laboral si no hubiera prosperado la petición inicial. En ambos casos se otorgaría un permiso por un año renovable.

– Se efectuaba una solicitud a otras administraciones a contribuir con cursos de formación ocupacional y cultura general que favorezcan la inserción laboral, y permitan acceder a las autorizaciones de residencia, y al alojamiento coyuntural de personas sin recursos.

Una de las dos copias ratificadas quedó en manos de la Administración mientras que la otra se dio al representante de JiP en calidad de representante de la Comisión de garantías

En definitiva, las más de mil solicitudes presentadas se basaron en tres fundamentos principales complementarios que ponían de manifiesto la existencia tanto de argumentos jurídicos, de motivos políticos así como circunstancias sociales favorables a la regularización:

a) Las *circunstancias excepcionales*, principalmente referidas a la fuerte demanda de mano de obra por la coyuntura económica del momento que había provocado la demanda expresa de la patronal de la concesión de permiso de trabajo y residencia a personas extranjeras a fin de cubrir dicha carencia<sup>11</sup>.

b) El segundo elemento argumentativo fueron las *razones humanitarias* en referencia a los desastres naturales que había tenido lugar en los países asiáticos, India, Bangladesh, Pakistán<sup>12</sup>, que impedían que se pudiera regresar para efectuar los trámites exigidos por la legislación española, añadiendo que la procedencia de un país lejano obligaba al interesado/a a realizar un gran esfuerzo económico y personal para formalizar personalmente los trámites de su legalización.

c) El tercer fundamento se refería al *arraigo* de las personas inmigradas que se vieron en la necesidad de permanecer encerradas por 47 días, realizando incluso una huelga de hambre durante quince días como medida para dar a conocer su estado de indefensión y desamparo.

Como dijo Falconi, una de las portavoces de los encerrados,

sólo alguien que no quiere abandonar el país, al que se siente especialmente vinculado, está dispuesto/a a admitir los riesgos que para su salud comporta seguir la huelga de hambre, demostrando de forma evidente el arraigo, lo que unido a la imposibilidad de ir a su país de origen justifica que el gobierno le otorgue el permiso de residencia solicitada, tal y como lo ha reclamado el Defensor del Pueblo. [Falconi 2001: 13]

De esta manera se ponía fin a un encierro que había durado 47, de los cuales 13 habían sido en huelga de hambre. Pero lo más relevante es que los representantes, inmigrantes irregulares, de casi un millar de compañeros, también en situación irregular, habían conseguido situarse a la misma altura que el Gobierno de un Estado europeo y re-conquistar unos derechos que les correspondían como seres humanos.

<sup>11</sup> Cita textual recogida en el modelo de solicitudes presentadas durante el proceso administrativo de regularización de Barcelona al hilo de los Acuerdos de 8 de marzo de 2001.

<sup>12</sup> “Un devastador terremoto sacude India”, *La Vanguardia*, 27 de enero de 2001. El 26 de enero de 2001 un devastador terremoto asoló la zona de Gujarat, al oeste de India y frontera al sur con Pakistán. El resultado fue de más de 20.000 muertos, otros 200.000 heridos y más de 40 millones de afectados. Las pérdidas económicas fueron así mismo muy cuantiosas.

### 3.2 El Estado asimila los Acuerdos de Barcelona: La Transposición a otros encierros y la "regularización informal" de junio de 2001

Con la firma de los Acuerdos de Barcelona se ponía fin al conflicto en la capital catalana, sin embargo, aún resistían otros encierros en otras ciudades del Estado como Valencia, Almería, Murcia, Huelva o Madrid, donde también, con sus más y sus menos, se mantenían ciertos contactos o negociaciones con el Gobierno. Debido a la coordinación constante que existía entre los distintos encierros, además de las acciones conjuntas, enseguida se difundieron también el estado de las negociaciones y las premisas básicas de estos acuerdos, considerándose una vía para la obtención de una salida negociada.

Las principales razones por las que estos acuerdos resultaban ser una buena solución a los conflictos son dos. Por una parte, Barcelona había abierto la brecha. La Administración ya los había asumido en Cataluña, luego ya contaban con cierta aprobación por parte de Gobierno central y por ende, era más factible que las distintas subdelegaciones las asumiesen. Por otra parte, aunque no recogía la máxima de "papeles para todos" los inmigrantes irregulares del Estado, las distintas vías que recogía (revisión, circunstancias excepcionales, razones humanitarias y familiares), sí garantizaban la regularización de la gran mayoría de los encerrados.

Por ende, se podría decir que los acuerdos de Barcelona, incluso la fase y estructura de seguimiento y garantías, se aplicaron en su integridad en Murcia, Almería, Huelva, o Valencia (Madrid fue un caso especial). En el caso de los tres últimos acuerdos se hacen referencias expresas a los Acuerdos firmados en Barcelona los días 3 (el Acuerdo con el Sindic de Greuges) y el 8 de febrero (acuerdo de la comisión paritaria), y incluso también se mencionan los acuerdos ya firmados en alguno de estos otros lugares. Así, el Acuerdo de Almería (Andalucía) fue firmado el día 20 de marzo, el de Huelva (Andalucía) el 23 de marzo, el acuerdo de Murcia el 12 de abril y el de Valencia se firmó el 25 de abril de 2001.

Tras la firma de los Acuerdos de los casos mencionados, era preceptivo que las condiciones generales de éstos se extendieran al resto del Estado, bien por respeto al principio de igualdad entre personas y entre territorios, pero también porque, si bien no habían sido tan radicales en las formas de lucha, sí se habían producido movilizaciones exigiendo la modificación de la Ley de Extranjería y el respeto de los derechos de los inmigrantes, en especial de los irregulares. Aún así, el Gobierno no podía asumir jurídica ni políticamente que unos sujetos, no

ciudadanos, que las propias leyes de extranjería perseguían, hubieran sido los artífices de unos acuerdos capaces de modificar las pautas normativas a partir de las que se guiaba la Administración en materia de regularización de extranjeros.

Así, la plasmación de los acuerdos a escala estatal tuvo lugar en junio de 2001. Aunque hacía tiempo que se especulaba con esa posibilidad, no fue hasta el día 6 de junio cuando el entonces ministro de interior, Mariano Rajoy, en una comparecencia de prensa junto al defensor del pueblo, Enrique Múgica<sup>13</sup>, anunció que los criterios de arraigo o razones humanitarias y estancia desde el 23 de enero de 2001, que ya se habían aplicado a los grupos de inmigrantes que habían protagonizado encierros, se extenderían a todo el Estado "con la máxima flexibilidad"<sup>14</sup>. No obstante, para no dejar constancia evidente de la victoria de los encerrados, no habría que esperar la publicación de ninguna norma, sino que se haría mediante documentos internos de la Administración<sup>15</sup>. El proceso tendría una duración aproximada de un mes, ya que finalizaría con la aprobación del nuevo reglamento de extranjería, RD 864/2001, de 4 de julio. En otra intervención del ministro, el día 8 de junio, determinó que una "amplia interpretación" del arraigo consistiría en "encontrarse en España antes de la fecha de aprobación de la Ley, es decir, el 23 de enero del año 2001, y, al mismo tiempo, acreditar la incorporación real o potencial al mercado de trabajo, o la anterior residencia regular en España, o la existencia de vínculos familiares con extranjeros residentes o con españoles, y, además, no estar incurso en algunas de las causas de expulsión que establece la Ley", lo que suponía hacer una excepción a lo prescrito por

<sup>13</sup> La razón de esta comparecencia conjunta fue para dar el efecto de que el motivo de la regularización extraordinaria e informal que se anunciaba fue el cumplimiento de las recomendaciones efectuadas por la Defensoría del Pueblo en febrero de 2001:

1. Desarrollar de forma inmediata lo previsto en el artículo 31 LO8/2000, en lo relativo a las exenciones de visado y a la obtención de permisos de residencia temporal por arraigo y razones humanitarias

2. Que se empleen los criterios más amplios y flexibles para desarrollar de arraigo ("teniendo en cuenta de manera singular la existencia de núcleos familiares en esta situación" y el concepto normativo de razones humanitarias ("solucionar las situaciones de penuria económica, de dificultad material en los países de origen, etc.")).

3. No se someta a procesos de expulsión a aquellos inmigrantes que manifiesten su voluntad de regularizarse.

<sup>14</sup> "El acuerdo Barcelona se extiende a toda España", *La vanguardia*, 7 de junio de 2001; "Según Rajoy, "Es la misma interpretación que ya se ha hecho en Valencia y en Cataluña, en todo el arco mediterráneo", *El País*, 7 de junio de 2001.

<sup>15</sup> "No lo hará a través de un Real Decreto, sino utilizando su 'potestad como ministro', en palabras de Rajoy", *El País*, 7 junio 2001.

la ley. Con posterioridad a la aprobación del reglamento, las condiciones para la regularización por arraigo cambiarían, y entre otras consideraciones, se requeriría la estancia continuada en España de 3 años.

El 11 de junio de 2001, la Delegación para la extranjería y la inmigración envió a las subdelegaciones del gobierno una circular interpretativa que ordenaba “proceder a las resoluciones favorables de aquellas peticiones de Permiso de Residencia de los extranjeros que acreditaran que se encontraban en España antes del 23 de enero de 2001, demostrasen un sustrato de arraigo (...) y no estuvieran incurso en causa de expulsión”. El breve documento, firmado por Fernández-Miranda, disponía que el artículo 32, en su apartado cuarto “prevé la posibilidad de otorgar permiso de residencia temporal a un extranjero cuando, entre otros motivos, se acredite una situación de arraigo en nuestro país”. Y añade que, en aplicación de dicho precepto, “y hasta tanto no entre en vigor el Reglamento de ejecución de la ley”, se considera que debe procederse a la resolución favorable de aquellas peticiones de permiso de residencia de los extranjeros que se hallen en España y cumplan los siguientes requisitos:

- Acreditar encontrarse en España antes del 23 de enero de 2001 mediante la presentación de documentos como el certificado de empadronamiento u “otros”.

- Acreditar una situación de arraigo en España, considerando como tal la incorporación real o potencial al mercado de trabajo, la anterior residencia regular en España, o la existencia de vínculos familiares con extranjeros residente o con españoles”. Los documentos a aportar a los efectos de prueba de la incorporación real o potencial al mercado de trabajo son dos: la oferta de trabajo u “otros”.

- No estar incurso en alguna de las causas de expulsión que se establecen en los artículos 53 y 54 de la ley de extranjería, ni haber sido acordada su expulsión con anterioridad por alguna de estas causas en base a la normativa de extranjería vigente en su momento, y no tener prohibida la entrada en territorio español, salvo que la expulsión hubiese prescrito; ni tener proceso judicial pendiente o en curso, salvo que el interesado acredite el archivo definitivo de la causa judicial o el sobreseimiento de las actuaciones. Así mismo, cumplir los requisitos establecidos en el apartado 5 del artículo 31 de la ley”.

Unos días más tarde, el 13 de junio, el Delegado para la extranjería envió un oficio, más extenso que el anterior, corrigiendo y ampliando, tal y como le exigieron los partidos políticos, ONGs y sindicatos, la breve instrucción enviada el día 8. El objeto de este oficio era ofrecer un

listado de los posibles documentos con los que acreditar la fecha de entrada en España previa al 23 de enero. Entre otros documentos se hacía mención a los certificados emitidos por los ayuntamientos sobre el empadronamiento y acerca de investigaciones llevadas a cabo por la Policía o la Guardia Civil; los certificados médicos expedidos en impreso oficial; los certificados bancarios de envío de dinero; los contratos de suministro de luz, agua, etcétera, y los documentos que acrediten la entrada en otros países de la UE o del Espacio Schengen, unidos a justificantes como el billete o la tarjeta de embarque con destino a España. En lo que refiere a “la situación de arraigo, la incorporación real o potencial al mercado de trabajo” estas se acreditarían mediante una oferta de empleo. En tercer lugar, para justificar la anterior residencia regular hizo falta una copia del permiso o tarjeta que habilitó al interesado para residir en el país. Y, finalmente, para demostrar la existencia de vínculos familiares se debía presentarse documentación expedida por las autoridades españolas. En los casos en los que se cumpliera alguno de los requisitos anteriores se aplicaría la exención de visado de residencia. Esta regularización implicaba la obtención del permiso de residencia y trabajo sin contemplar la situación nacional de empleo en el ámbito de la provincia de residencia del solicitante.

Así, por medio de esta regularización general extraordinaria, se puso fin a dos miedos, preocupaciones o amenazas que acechaban a los Acuerdos de Barcelona. La primera es que se convirtieran en “papel mojado” ya que carecían de aparente validez jurídica, no así política ni socialmente. Y aún así se cumplieron por la vigilancia y garantías que se gestaron por la presión de los encerrados. En segundo lugar, se temía que se quedaran en acuerdos locales, y exclusivamente dirigidos a los encerrados. Sin embargo, la máxima de los encierros se cumplió como se reivindicó en el acta de la firma de los Acuerdos de Barcelona por la representante de los encerrados:

Se iniciaron los encierros con una demanda: Papeles para todos y todas, y terminamos con la misma demanda. Por eso consideramos que estos acuerdos deben extenderse para todos los inmigrantes sin papeles. Quienes han comprometido su vida en el encierro y la huelga de hambre no lo han hecho sólo por ellos mismos sino por todas las personas que están en la misma situación.

#### 4. Elementos claves para la reflexión

El régimen de extranjería para los sujetos inmigrantes es la constante excepcionalidad. La legislación en materia de extranjería está basada en la dualidad (Silveira Gorski 2002) de un régimen de ciudadanía y otro de excepcionalidad para los extranjeros, y más aún para lo extranjeros en situación irregular, a quienes en el momento histórico analizado incluso se les restringían derechos fundamentales.

Sin embargo, ¿Podemos preguntarnos si en este caso concreto se invirtió el sentido de la excepcionalidad? Las movilizaciones transformaron el “régimen de excepcionalidad” haciendo de la excepción su herramienta de lucha. Algunos de los preceptos recogidos en el propio Derecho de extranjería fueron esgrimidos como herramientas de cambio social y jurídico. Conceptos legales como el arraigo, las circunstancias excepcionales y las razones humanitarias fueron reinterpretados y ampliados de su tasación legal anterior<sup>16</sup> de forma que cubrieran un campo mayor de supuestos, y convertir la irregularidad en una regularidad merecida. La legalización de las mujeres víctimas de malos tratos recogida en normativas posteriores, a parte de ser un ejemplo de esto anterior, es también un ejemplo de la capacidad de “sujetos no autorizados” de ingerir en la producción normativa, es decir, convertirse en “reconocidos” (Sassen 2003).

Es necesario señalar que precisamente las circunstancias de excepcionalidad y humanitarias alegadas en las solicitudes del caso de Barcelona (las circunstancias de desastres naturales, situaciones de grave conflicto o pobreza, países lejanos o de difícil relación) no resultan precisamente una excepción sino más bien una razón habitual por la que emigrar hacia España o Europa, hacia el Norte global.

A parte de la excepcionalidad favorable a la que se vio forzada la Administración<sup>17</sup> (como pudo ser al caso de la exención de visado), las

<sup>16</sup> Según la Orden de 19 de noviembre de 1997, del Ministerio de la Presidencia, por la que se concreta el régimen de los permisos de residencia de extranjeros en España, por circunstancias excepcionales, las razones para la concesión del permiso por circunstancias excepcionales son: haber sido considerado desplazado (refugiado); a pesar de no haber sido concedida la solicitud o ésta haber sido inadmitida, que las autoridades competentes (ministerio de Interior a propuesta de la Comisión interministerial de Asilo y refugio) estime que a pesar de no cumplirse los requisitos para la concesión del asilo, sí se trata de “que como consecuencia de conflictos o disturbios graves de carácter político, étnico o religioso, se hayan visto obligadas a abandonar su país”; también a las personas que hayan sido víctimas de conductas tipificadas como delitos racistas o xenófobos; y, finalmente, cuando concurren razones de seguridad o interés nacional.

<sup>17</sup> “Fernández-Miranda dijo ayer que esas razones humanitarias y de arraigo se tendrán en cuenta desde ya, sin esperar a que las defina el reglamento ahora en fase de borrador.

movilizaciones también lograron suspender la propia ley de extranjería en materia de expulsiones, aunque fuera temporalmente. A pesar de que tanto la infracción (la estancia irregular) como la sanción (la expulsión) se encontraban recogidas en la LO 8/2000, en todos los acuerdos se recogió la orden de que durante los procesos de regularización no se incoara procedimiento de expulsión alguno cuando no concudiesen actos delictivos por medio. A pesar de las constantes y reiteradas afirmaciones de las autoridades, tanto en los medios de comunicación como en las negociaciones, de estar sometidos al dictado de la Ley, en ese momento fue posible que durante un tiempo la Ley fuera, excepcionalmente, interpretada de forma progresista o alternativa, o en su caso, inaplicada o suspendida.

En definitiva, es imprescindible reconocer al hablar de regularizaciones el indudable peso que tuvieron las movilizaciones (encierros, manifestaciones, huelgas de hambre... ) llevadas a cabo por parte de los inmigrantes irregulares.

Si se trae a colación la idea genérica de “prácticas jurídicas alternativas” (Carvalho 2003) vinculado a las teorías del Derecho Alternativo, y más en concreto, el de “nuevos sujetos colectivos de juridicidad” (Wolkmer 2006) entendidos éstos como aquellos que sufriendo las carencias y necesidades a causa de la desigualdad estructural y exclusión jurídica características en sociedades del capitalismo (semi)periférico y, sin embargo, se sirven de canales formales, pero sobre todo, informales que tienen lugar en un mismo espacio jurídico, político y social, para plantear sus acciones y reivindicaciones, podremos decir que los sinpapeles, en el contexto descrito, se constituyeron como *sujetos colectivos de juridicidad*.

Tras lo expuesto en este texto podría decirse que verdaderamente se pudo generar unas dinámicas de reinterpretación y modificación del Derecho por unos sujetos cuya acción colectiva creó una legalidad alternativa, aunque fuera por un periodo limitado en el tiempo. Por el momento, los acontecimientos a los que nos hemos referido en este artículo no son sino experiencias concretas, surgidas en el sustrato social, limitadamente proyectadas hacia distintas escalas, y sujetas a crítica política, jurídica y social. No obstante, han contribuido a pautar el largo camino hacia una concepción justa, humana y social de la ciudadanía.

Aseguró que el Gobierno hará 'tantas excepciones como sean necesarias'. *Webislam*, 23 de febrero de 2001

### Bibliografía

- Aierbe, Pedro, 2001. La irrupción de los sinpapeles. *Mugak*, 14: 7 ss.
- Cachón, Lorenzo, 2009. *La "España inmigrante": marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de integración*. Barcelona: Anthropos Editorial.
- Carvalho, Amilton Bueno de, 1992. *Magistratura e directo alternativo*. Sao Paulo: Editora académica.
- De Lucas, Javier, 2003. Blade Runner. *El derecho: Guardián de la diferencia*. Valencia: Tirant lo blanch.
- Falconi, Norma, 2001. Los inmigrantes sin papeles organizados han de tener su propia identidad, su propio protagonismo. *Mugak*, 14: 13 ss.
- Majuelos, Paco, 2000. El Ejido, Balance. *Mugak*, 11: 7 ss.
- Martínez Veiga, Ubaldo, 2001. *El Ejido: discriminación, exclusión social y racismo*. Madrid: Libros de la catarata.
- Palacio, Germán, 1993. *Pluralismo Jurídico: El Desafío al Derecho Oficial*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Santos, Boaventura de Sousa, 2009. *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho*. Trotta: Madrid.
- Santos, Boaventura de Sousa & Cesar Rodríguez, 2007. *El derecho y la globalización desde abajo: hacia una legalidad cosmopolita*. Barcelona: Anthropos.
- Sassen, Saskia, 2003. *Contrageografías de la globalización, género y ciudadanía de los circuitos transfronterizos*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Silveira Gorski, Hector, 2002. La Ley de extranjería y la formación de un sistema dual de ciudadanía. *El Vuelo de Icaro: Revista de Derechos Humanos, crítica política y análisis de la economía*, 2-3: 517 ss.
- Wolkmer, Antonio Carlos, 2003. *Introducción al pensamiento jurídico crítico*. Bogotá: ILSA.
- , 2006. *Pluralismo jurídico: Fundamentos de una nueva cultura del derecho*. Sevilla: MAD.